

Impacto de la implementación de la política forestal de la república de Panamá sobre la gobernanza forestal y la gestión actual de los bosques de producción, región Darién, periodo 2009-2018

Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales

Estefany Marielys González Batista
Fernando Carrera Gambetta
Roger Villalobos
Diego Delgado
Carlos Espinosa
Guillermo A. Navarro

PROGRAMA FAO - UE FLEGT



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Suecia
Sverige



Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo

Serie Técnica

Informe Técnico no. 419

Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales

Publicación no. 25

Impacto de la implementación de la política forestal de la república de Panamá sobre la gobernanza forestal y la gestión actual de los bosques de producción, región Darién, periodo 2009-2018

Estefany Marielys González Batista

Fernando Carrera Gambetta

Roger Villalobos

Diego Delgado

Carlos Espinosa

Guillermo A. Navarro

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

© Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE, 2021

ISBN: 978-9977-57-734-0

634.92

I34 Impacto de la implementación de la política forestal de la república de Panamá sobre la gobernanza forestal y la gestión actual de los bosques de producción, región Darién, periodo 2009-2018 / Estefany Marielys González Batista [et al]. – 1ª ed. – Turrialba, Costa Rica : CATIE, 2021. 53 p. : il. – (Serie técnica. Informe técnico / CATIE; no. 419)

ISBN 978-9977-57-734-0

También en: Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales; no. 25

1. Política forestal 2. Gobernanza forestal 3. Panamá I. González Batista, Estefany M. II. Carrera Gambeta, Fernando. III. Villalobos Soto, Róger. IV. Delgado, Diego. V. Espinosa, Carlos VI. Navarro, Guillermo A. VI. CATIE VII. Título VIII. Serie.

“Las designaciones empleadas y la presentación de material en este producto informativo no implican en absoluto la expresión de ninguna opinión de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de la Comisión Europea (CE), de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), de la Oficina de Relaciones Exteriores, Commonwealth y Desarrollo (FCDO), concerniente el estatus legal o de desarrollo de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades o concerniente a la delimitación de sus límites o fronteras.

La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO, la CE, el ASDI, o la FCDO los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO, la CE, el ASDI o la FCDO.”

Créditos

Edición técnica: Lorena Orozco Vílchez

Diagramación: Rocío Jiménez Salas

Se sugiere citar este documento de la siguiente forma:

González Batista, EM; Carrera Gambetta, F; Villalobos, R; Delgado, D; Espinosa, C; Navarro, GA. 2020. Impacto de la implementación de la política forestal de la república de Panamá sobre la gobernanza forestal y la gestión actual de los bosques de producción, región Darién, periodo 2009-2018. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 54 p. (Serie Técnica. Informe Técnico no. 419. Colección Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales no. 25).

Esta investigación fue hecha con el apoyo económico y técnico del programa FAO UE FLEGT financiado por EU, SIDA, FCDO

Contenido

Lista de acrónimos, abreviaturas y unidades	6
1. Introducción	9
1.1 Objetivos	10
1.1.1 Objetivo general	10
1.1.2 Objetivos específicos	11
1.2 Preguntas de investigación	11
2. Metodología	12
2.1. Área de estudio	12
2.1.1 Región Darién	12
2.2 Descripción de las fases de investigación	13
2.2.1 Fase 1 – Determinación de atributos de la política forestal	14
2.2.2 Fase 2 – Formulación de PC&I de la política forestal	14
2.2.3 Fase 3 – Aplicación de la herramienta de evaluación de efectividad	17
2.2.4 Fase 4 – Valoración cuantitativa de los parámetros propuestos	17
2.3 Definición de la muestra	18
3. Resultados y discusión	20
3.1 Planteamiento de la política forestal de Panamá	20
3.2 Gestión de los bosques de producción	21
3.3 Evaluación del desempeño de la política forestal sobre la gestión de los bosques de producción de la región Darién	23
3.4 Barreras que dificultan la gestión de los bosques de producción	38
4. Conclusiones y recomendaciones	42
5. Bibliografía	43
6. Anexos	46

Lista de cuadros

Cuadro 1.	Proceso para la determinación de atributos para la planificación e implementación de la evaluación de la política forestal de Panamá	14
Cuadro 2.	Principios analizados según objetivos de la política forestal de Panamá	15
Cuadro 3.	Proceso para la formulación del estándar de PC&I	16
Cuadro 4.	Proceso para la implementación de la herramienta de evaluación de efectividad	17
Cuadro 5.	Escala de clasificación de acuerdo con la valoración cuantitativa de los parámetros propuestos	17
Cuadro 6.	Clasificación de actores claves	18
Cuadro 7.	Perfil de la muestra de actores claves	18
Cuadro 8.	Permisos de aprovechamiento forestal de las comarcas Embera/Wounaan, Madungandi y Wargandi, Panamá	22
Cuadro 9.	Resoluciones aprobadas en la Mesa de Diálogo Forestal, Panamá	29
Cuadro 10.	Avance de las metas del “Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo de Desarrollo Sostenible”, Panamá	34
Cuadro 11.	Barreras identificadas y oportunidades de mejora de la gestión de los bosques de producción, Panamá	39

Lista de figuras

Figura 1.	Ubicación de la región Darién, Panamá	13
Figura 2.	Fases del proceso de investigación	14
Figura 3.	Proceso de elaboración de PC&I a partir de la política forestal, Panamá	16
Figura 4.	Hitos de la formulación de la política forestal de Panamá	21
Figura 5.	Resultados de valoración del desempeño de la política forestal de Panamá	23
Figura 6.	Metas de los bosques de producción descritas en el “Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo de Desarrollo Sostenible”	24
Figura 7.	Factores que afectan el potencial productivo del sector forestal de Panamá	41

Lista de acrónimos, abreviaturas y unidades

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
BP	Bosques de producción
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CONAGEFOR	Comité Nacional de Gestión Forestal, Panamá
DIFOR	Dirección Forestal, Panamá
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
INRENARE	Instituto de Recursos Naturales Renovables, Panamá
Km	Kilómetros
MAC	Mapeo de actores claves
MDF	Mesa de diálogo forestal
MF	Manejo forestal
MFS	Manejo forestal sostenible
MiAMBIENTE	Ministerio de Ambiente, Panamá
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
PC&I	Principios, criterios e indicadores
PF	Política forestal
POA	Plan operativo anual
SCTF	Sistema de Control y Trazabilidad Forestal
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Panamá
SAT	Herramienta de autoevaluación
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza



Resumen

La política forestal de Panamá, que enmarca la gestión forestal del país, fue promulgada en el 2009. Sin embargo, desde su promulgación hasta la fecha, no se dispone de un estudio que evalúe el impacto de su implementación sobre los bosques en general, ni sobre los de producción en particular.

El presente trabajo de investigación planteó evaluar el cumplimiento de los seis objetivos de la política forestal y medir su impacto en la gestión actual de los bosques de producción. Como principal resultado se obtuvo que ha habido poco avance en cuanto al cumplimiento de las metas propuestas en la política, el cual es de deficiente a regular. Los mejores resultados se obtuvieron para el objetivo de competitividad, fortalecimiento del marco legal y fortalecimiento del sector forestal, contando como sustento la implementación de la mesa de diálogo forestal (MDF), el Programa de Veeduría Forestal, el Sistema de Trazabilidad y Control Forestal (STCF) y el perfeccionamiento de la ley de incentivos forestales. La puntuación más baja se obtuvo para el objetivo de fomento de capacidades, debido a la poca disponibilidad de recurso humano para atender la gestión forestal del país, tanto a nivel central como a nivel de campo.

También se evidenció la existencia de diversas barreras que dificultan la gestión forestal de país, resaltando la falta de cultura forestal y la escasa valoración de los servicios ecosistémicos que ofrece el bosque.

Palabras claves: política forestal, bosques de producción, impacto, evaluación, barreras.



Summary

Panama's forestry management has as a legal framework a Forest Policy that dates from 2009 however, from its enactment no study has been conducted to determine its implementation impact on the country's forest, nor the forest of production. The Forest Policy has six main objectives.

This paper seeks to assess the fulfilment of the six objectives of the Forest Policy and measure its impact on the current management of production forests. The results showed that slight progress has been achieved according to the goals proposed in the Forest Policy. This study found an implementation that falls from poor to regular category. The best results were obtained in competitiveness, strengthening the legal framework and strengthening of the Forest Sector, counting as a livelihood the implementation of the Forest Dialogue Table, Forest Veeding Program, Tracking and Forest Control System and the improvement of the Law of Forest Incentives. The lowest score was obtained for the capacity-building objective, due to the low availability of human resources to serve the country's forest management, both at the central level and at the field level.

Furthermore, there are also several barriers that hinder the forest management of the country, such as the lack of forest culture and the low value of the ecosystem services offered by the forest.

Keywords: Forest policy, production forests, impact, evaluation, barriers.



1. Introducción

Antes de la década del 60, lo referente a la legislación ambiental de Panamá se limitaba a lo mencionado en el Capítulo 7 (Régimen ecológico) y artículos 118 a 121 de la Constitución de la República de Panamá, la cual menciona el tema de ambiente, contaminación y recursos naturales y hace referencias vagas contenidas en el código sanitario de 1947 y el código agrario de 1962 (Esquivel 2009).

El 29 de setiembre de 1966 se promulgó el Decreto Ley N°39 “Por el cual se expide la Legislación Forestal de la República de Panamá”. El mismo declara la obligatoriedad de la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales del país y faculta al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria, a través del Servicio Forestal, a aplicar dicho decreto. Posteriormente, entre los años 1987 y 1998, la responsabilidad del sector forestal recayó sobre el Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), institución autónoma rectora del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (Carrera 2016).

El 1992 se creó la Ley N°24 “Por la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá”. El 3 de febrero de 1994 se creó la Ley N°1 “mediante la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”. Esta Ley describe los lineamientos y herramientas de acción para lograr los objetivos de protección, conservación, investigación, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país. Con la aprobación de la Ley General del Ambiente (Ley 41 del 1 de julio de 1998), en 1999 se creó la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), como entidad autónoma del Estado en materia de los recursos naturales y del ambiente y por lo tanto, de los recursos forestales (FAO y CE 2002). Luego, mediante el Decreto Ejecutivo No. 37 del 3 de junio del 2009 (Decreto No. 37 2009), se aprobó la política forestal de la República de Panamá con el objeto de promover el desarrollo forestal sostenible.

En 2015 se producen cambios en la institucionalidad del sector forestal; la ANAM dio paso al Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE), como entidad rectora en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional de ambiente. Esto dio lugar en el 2016 a la creación de la Dirección Forestal (Difor), lo que implicó un ascenso en el escalafón jerárquico al pasar de un departamento dependiente de la Dirección de Manejo Integrado de Cuencas a una dirección (Carrera 2016). En el 2017 se creó la nueva Ley de incentivos forestales, enfocada en el manejo y conservación de bosques naturales; además de apoyar la investigación, desarrollo e innovación forestal (MiAMBIENTE 2017a), y, finalmente en 2018, se creó la Estrategia Nacional Forestal 2050 con el objeto de posicionar el sector forestal en la agenda política del país (MiAMBIENTE 2018a).

Aunque el 75 % de las tierras del país son mayormente de vocación forestal, se evidencia una ausencia de políticas sectoriales, intersectoriales y subsectoriales que valoren y consideren en su justa dimensión el potencial de desarrollo del área forestal (Decreto No. 37 2009).



Morell (2012) indica que Panamá carece de series históricas de datos y de estudios empíricos que sustenten la necesidad de inversiones y políticas públicas para el sector forestal; las contribuciones de este sector se encuentran subestimadas, lo que implica pérdida de bienes económicos y servicios ambientales de importancia estratégica para la seguridad alimentaria, bienestar social, salud y economía. Aunado a esto, Carrera (2016) indica que persiste una débil capacidad política e institucional que afecta la captación de fondos para incentivar el desarrollo forestal del país.

En la actualidad, son muchos los esfuerzos que viene realizando el Ministerio de Ambiente por articular las leyes ligadas a este sector, promover la investigación y formación forestal, además de posicionar a Panamá como un país verde, enfocado en reducir la tasa de deforestación, exaltar el valor de los bosques y lograr una efectiva gobernabilidad y gobernanza forestal comprometida con el marco normativo existente y basada en el seguimiento y evaluación de los resultados del sector (MiAMBIENTE 2018a).

Existe información dispersa acerca de la gestión del recurso forestal de Panamá, de la creación de nuevas herramientas como la Mesa de Diálogo Forestal, la Alianza por el Millón de Hectáreas, el Sistema de Control y Trazabilidad Forestal, el Programa de Veeduría Forestal e instrumentos normativos como la nueva Ley de Incentivos Forestales, pero no existe un estudio que analice cuáles han sido los efectos de la política forestal sobre los bosques de producción, desde su promulgación, lo que dificulta la valoración de sus resultados y la planeación de oportunidades a cualquier plazo.

Este trabajo de investigación describe la situación actual de los bosques de producción luego de la promulgación de la política forestal, la efectividad de la aplicación de dicha política como instrumento de gestión y la identificación de las barreras que limitan su aplicación. Este estudio evalúa el desarrollo de los objetivos y líneas de acción de la política forestal y brinda recomendaciones para la gestión de los bosques de producción, como parte fundamental de los recursos forestales del país, contribuyendo así a la gobernanza forestal de Panamá.

1.1 Objetivos

1.1.1 *Objetivo general*

Evaluar el impacto de la implementación de la política forestal de la República de Panamá sobre la gestión actual de los bosques de producción en la región Darién durante el periodo 2009-2018.



1.1.2 **Objetivos específicos**

- A partir del análisis de la política forestal de la República de Panamá, identificar indicadores de desempeño para evaluar la gestión de los bosques de producción.
- Establecer el avance de la gestión de los bosques de producción en la región Darién, luego de la promulgación de la política forestal y hasta el año 2018, tomando como partida los indicadores de desempeño identificados en el objetivo anterior.
- Identificar las barreras que limitan la gestión de los bosques de producción en la región Darién.
- Proponer estrategias para mejorar la eficiencia de la gestión de los bosques de producción en la región Darién.

1.2 **Preguntas de investigación**

Analizar el planteamiento de la política forestal de la República de Panamá en cuanto al manejo de los bosques de producción.

- ¿Con qué fin se propuso la política forestal (PF) y cuál es el enfoque de gestión propuesto?
- ¿Cuáles eran las metas esperadas en relación con los bosques de producción?
- ¿Qué indicadores de desempeño de la PF pueden derivarse de tal análisis, como base para calificar su impacto?
- ¿Cómo se esperaban lograr estas metas de gestión de los bosques de producción?

Describir el avance de la gestión del bosque de producción en la región Darién, luego de la promulgación de la PF y hasta el año 2018, tomando como partida los indicadores de desempeño identificados en el objetivo anterior.

- ¿Cómo se está midiendo o podría medirse la gestión de los bosques de producción?
- ¿Cuál es el nivel de avance de la gestión de los bosques de producción?

Identificar las barreras que limitan la gestión de los bosques de producción en la región Darién

- ¿Qué barreras limitan la gestión de los bosques de producción en la región Darién?
- ¿Cuáles son las causas de tales barreras y formas de superarlas?

Proponer estrategias para mejorar la eficiencia de la gestión de los bosques de producción en la región Darién

- ¿Qué estrategias se podrían implementar para mejorar la gestión forestal?
- ¿Qué requieren estas estrategias para ser implementadas?
- ¿A qué actores involucran las estrategias de mejora?



2. Metodología

2.1. Área de estudio

La República de Panamá cuenta con una superficie de 75 517 km², de los cuales el 43,2% está cubierto por bosques naturales y de estos el 61% se encuentra bajo la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El 75% de los suelos son de vocación forestal y un 22% de la superficie nacional es ocupada por comunidades indígenas (Carrera 2017). En las áreas boscosas, las comunidades indígenas y demás pobladores viven en condiciones de pobreza, donde la actividad forestal representa la única fuente de ingreso; como consecuencia, resuelven sus carencias económicas cortando y vendiendo madera. En el territorio indígena, el Ministerio de Ambiente no interfiere en el aprovechamiento de sus bosques, lo cual facilita el accionar de la red de intermediarios de madera que opera en la zona (Argüelles 2010).

2.1.1 *Región Darién*

La región Darién está conformada por la provincia de Darién y las comarcas indígenas Emberá Wounaan y Kuna Wargandi. Aunque estas comarcas son reconocidas como territorios autónomos, desde la administración forestal son consideradas como parte de la “Región Darién”. Esta se ubica en el extremo oriental de la República de Panamá; cuenta con una superficie de 16 263,6 km², lo cual representa el 22,2% de la superficie del país. Colinda al norte con la provincia de Panamá y la Comarca Kuna Yala, al sur con el océano Pacífico y Colombia, al este con Colombia y al oeste con el océano Pacífico y la provincia de Panamá (Figura 1).

La base económica de esta región se sustenta en la agricultura extensiva y la pesca; la actividad agrícola se halla centrada en la producción de plátano, ñame, otoi, maíz, arroz y yuca. La ganadería es desarrollada por pequeños y medianos productores, requiriendo una importante cantidad de tierras para su desarrollo que, sin la adopción de prácticas sostenibles, logra deteriorar significativamente la calidad y el estado de los suelos (Conades 2004).

Su gestión interinstitucional incluye la oficina regional de MiAMBIENTE, ubicada en el poblado de Metetí; la Fiscalía Ambiental, dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia, ubicada en el poblado de Santa Fe, la cual se encarga de atender los delitos y denuncias ambientales de oficio o remitidas por MiAMBIENTE, cuando los expedientes sean de su competencia; y con la Policía Nacional, la cual apoya la regulación de la movilización de madera, mediante distintos puestos de control que se distribuyen a lo largo de las carreteras del país, incluyendo puestos de control fronterizo con Colombia (Argüelles 2010). Carrera (2017) incluye la Mesa de Diálogo Forestal como mecanismo de gobernanza en la región.

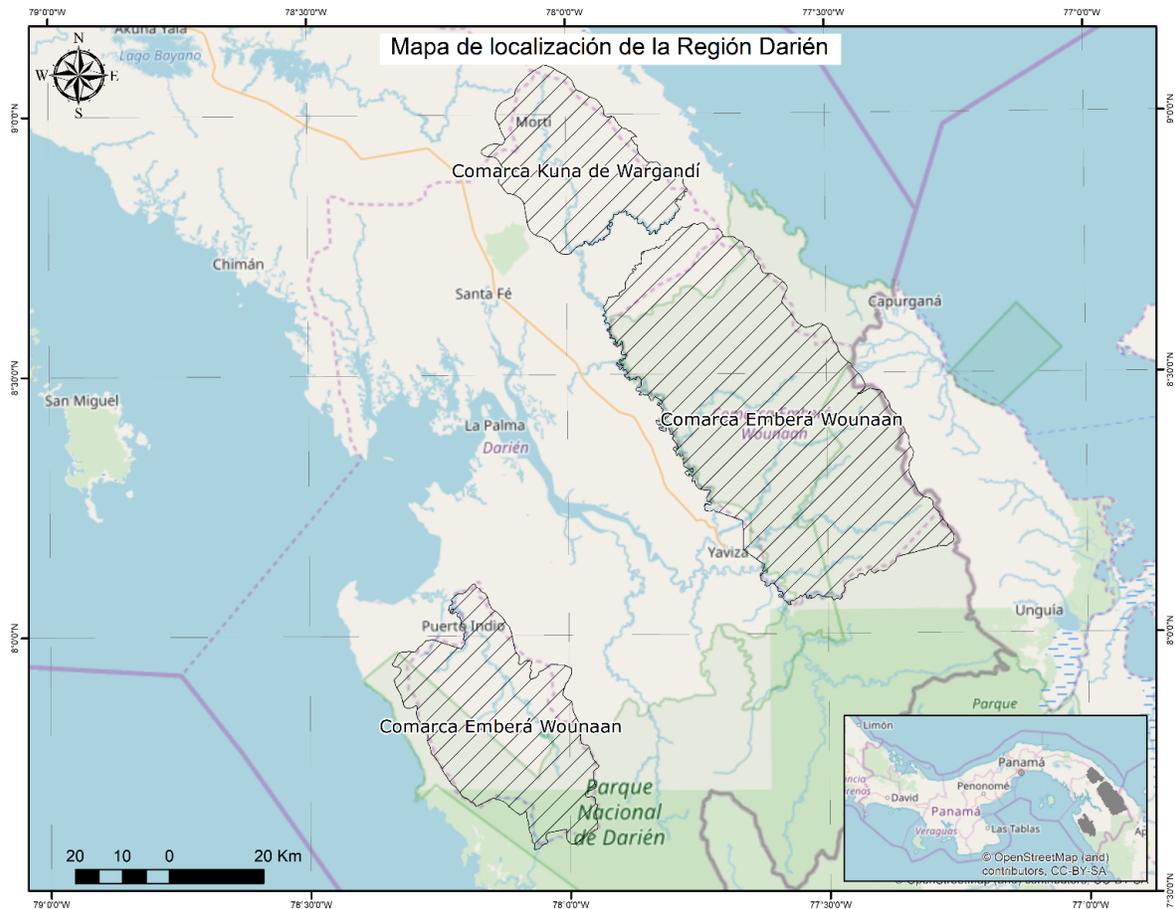


Figura 1. Ubicación de la región Darién, Panamá

2.2 Descripción de las fases de investigación

La metodología de investigación se basó en la propuesta de Morán *et ál.* (2006), sobre determinación de principios, criterios e indicadores (PC&I) para la evaluación de acciones y efectos de las políticas sobre los recursos naturales y en la “Herramienta de Autoevaluación” SAT (The Self-Assessment Tool, por sus siglas en inglés), implementada por FAO (2018b). Además contó con los principios de jerarquización de PC&I descritos por Pedroni y de Camino (2001). En ambos casos, las bases conceptuales se fundamentan en Lammerts van Bueren y Blom (1997).

La metodología de Morán *et ál.* (2006) fue adaptada en cuatro fases, las cuales se describen en la Figura 2.

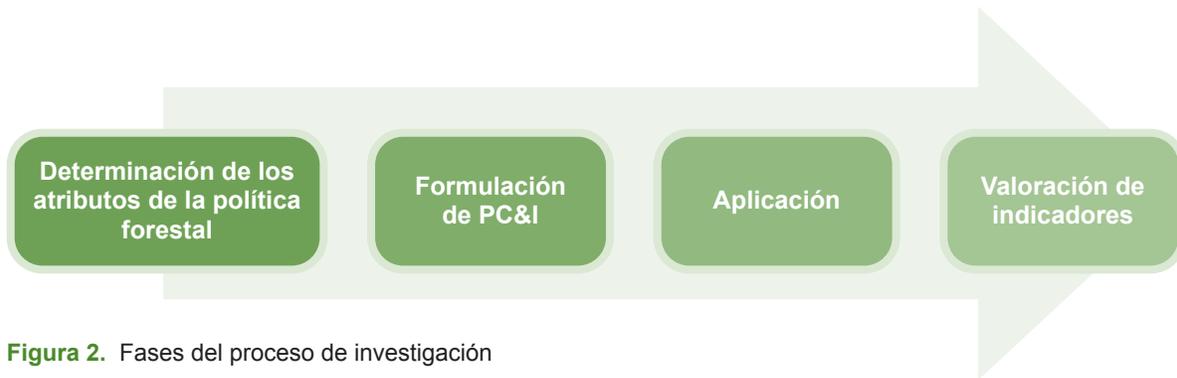


Figura 2. Fases del proceso de investigación

2.2.1 Fase 1 – Determinación de atributos de la política forestal

Esta fase incluyó la identificación y determinación de los principales atributos de la PF de Panamá (Cuadro 1). Para ello se realizó una revisión exhaustiva de literatura ligada a la PF y a la gestión de los bosques de producción, incluyendo programas, leyes, normas, decretos, acuerdos nacionales e internacionales, entre otros. Esta revisión generó la base para desarrollar un marco conceptual que sustentara la investigación y la posterior construcción de un modelo de evaluación de los efectos de la PF sobre la gestión actual de los bosques de producción.

La sistematización de la información se realizó a través de una matriz de obtención de la información teniendo en cuenta aspectos legales, sociales, económicos y de gobernanza. Los resultados fueron consultados con el comité asesor y de manera electrónica a expertos en el tema. Posteriormente fueron triangulados junto con elementos que aportaban las entrevistas semiestructuradas.

Cuadro 1. Proceso para la determinación de atributos para la planificación e implementación de la evaluación de la política forestal de Panamá

Herramientas	Actividad	Producto
Revisión de literatura	Recopilar información de fuentes secundarias	<ul style="list-style-type: none"> - Aspectos relacionados con la formulación, implementación y ejecución de políticas públicas - Objetivos y metas de la política forestal de Panamá - Estado actual de la gestión de los bosques de producción - Funcionamiento de la gestión forestal a nivel de país
Consulta electrónica a expertos	Identificar elementos que inciden sobre la gestión forestal del país mediante percepciones, experiencias y conocimientos de los actores fuera y dentro del territorio objeto de estudio	
Entrevistas a actores claves		

2.2.2 Fase 2 – Formulación de PC&I de la política forestal

A partir de los principales elementos encontrados en la revisión secundaria y de los elementos que surgieron de las sesiones de trabajo con el comité asesor, se formuló el primer borrador de los PC&I de la PF de Panamá, siguiendo los pasos propuestos por Morán *et ál.* (2006) y el marco jerárquico descrito por Pedroni y de Camino (2001) (Figura 3).



Siguiendo las recomendaciones de Morán *et ál.* (2006), el documento fue sometido a una verificación horizontal y vertical de manera que los PC&I recibieran una primera revisión por el investigador antes de pasar a la evaluación con expertos; para esto se respondieron las siguientes preguntas:

- ¿Existen criterios que se ubican en varios principios? Si se diera el caso, ¿se puede reducir la cantidad de principios?
- ¿El cumplimiento de los principios corrobora el cumplimiento de la meta superior planteada?
- ¿Existen indicadores que se ubican en varios criterios? Si se diera el caso, ¿se puede reducir la cantidad de criterios?
- ¿El cumplimiento de los criterios corrobora el cumplimiento del principio?
- ¿La información que aportan los indicadores permite generar conclusiones sobre aspectos variados relevantes al tema?
- ¿La información que aportan los indicadores permite contar con un resultado confiable de que un criterio se cumple?

Como parte de esta verificación se tomó la decisión de agrupar dos objetivos de la PF por la similitud de sus líneas de acción, de tal manera que de seis objetivos, se redujeron a cinco principios por analizar, según se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Principios analizados según objetivos de la política forestal de Panamá

Principios	Objetivo de la política forestal
<p>PRINCIPIO 1. MARCO POLÍTICO LEGAL Se fortalece y actualiza el marco político legal que regula el MFS.</p>	<p>PRINCIPIO 1. MARCO POLÍTICO LEGAL Se fortalece y actualiza el marco político legal que regula el MFS.</p>
<p>PRINCIPIO 2. FORTALECIMIENTO DEL SECTOR FORESTAL Se fortalece el sector forestal mediante el estímulo y la promoción de procesos de descentralización, participación y coordinación interinstitucional.</p>	<p>PRINCIPIO 2. FORTALECIMIENTO DEL SECTOR FORESTAL Se fortalece el sector forestal mediante el estímulo y la promoción de procesos de descentralización, participación y coordinación interinstitucional.</p>
<p>PRINCIPIO 3. DESARROLLO Y FOMENTO DE CAPACIDADES Se aumentan las capacidades de los recursos humanos para la gestión del MFS.</p>	<p>PRINCIPIO 3. DESARROLLO Y FOMENTO DE CAPACIDADES Se aumenta las capacidades de los recursos humanos para la gestión del MFS.</p>
<p>PRINCIPIO 4. COMPETITIVIDAD Los bosques de producción se manejan en forma competitiva.</p>	<p>PRINCIPIO 4. COMPETITIVIDAD Los bosques de producción se manejan en forma competitiva.</p>
<p>PRINCIPIO 5. INCORPORACIÓN DE LAS COMUNIDADES Se incorpora a las comunidades rurales e indígenas en el MFS de los bosques de producción.</p>	<p>PRINCIPIO 5. INCORPORACIÓN DE LAS COMUNIDADES Se incorpora a las comunidades rurales e indígenas en el MFS de los bosques de producción.</p>

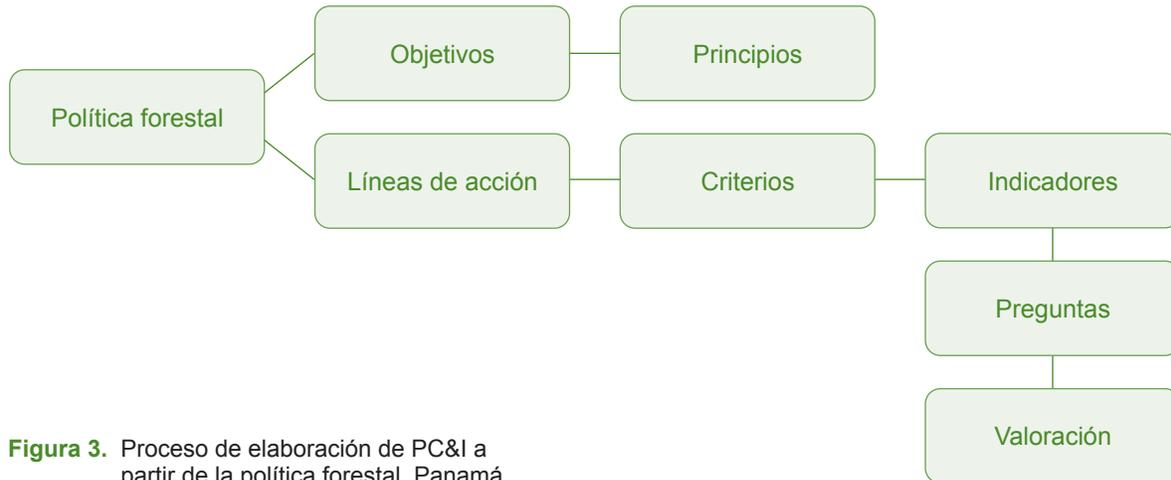


Figura 3. Proceso de elaboración de PC&I a partir de la política forestal, Panamá

Validación de PC&I

El primer borrador de PC&I de la PF fue puesto a consideración del comité asesor y expertos en el tema, con el fin de identificar opciones de mejora (comentarios y recomendaciones) al documento presentado. Este fue un primer filtro para la construcción del estándar de PC&I (Cuadro 3).

Cuadro 3. Proceso para la formulación del estándar de PC&I

Herramientas	Actividad	Resultado
Primera revisión de PC/I de la política forestal		
Revisión de literatura	Formulación del primer borrador	- Meta superior - PC&I
Revisión por el comité asesor y expertos externos	Evaluar la consistencia de la herramienta de trabajo y jerarquización de parámetros	- Primer borrador de PC&I
Segunda revisión de PC/I de la política forestal		
Revisión por el comité asesor y expertos externos	Afinar los PC&I establecidos	- Segundo borrador revisado con los siguientes atributos: claro, medible, relevante y relacionado con los parámetros superiores

Luego de incorporar los comentarios y recomendaciones emitidas por el comité asesor y demás expertos al borrador de PC&I, se procedió a realizar una segunda revisión con el comité asesor con el fin de afinar la herramienta de trabajo y considerar otros factores como costos, logística, disponibilidad de información, entre otros, para lograr el ajuste final (Cuadro 3).



2.2.3 Fase 3 – Aplicación de la herramienta de evaluación de efectividad

Una vez aprobada la herramienta de trabajo de PC&I de la PF, se procedió a presentarla ante la Dirección Forestal del Ministerio de Ambiente y coordinar la realización del taller con los actores claves del sector forestal. De manera simultánea, se inició la aplicación de las entrevistas a expertos en la materia, seleccionados previamente mediante un mapeo de actores claves (Cuadro 4).

Cuadro 4. Proceso para la implementación de la herramienta de evaluación de efectividad

Herramientas	Actividad	Resultado
Entrevistas semiestructuradas y taller de evaluación de PC&I de la PF	Aplicación de la herramienta de evaluación de efectividad de la política forestal sobre la gestión de los bosques de producción	<ul style="list-style-type: none"> - Información sobre percepciones, experiencias y conocimientos de la efectividad de la política forestal sobre la gestión de los bosques de producción - Triangulación de la información

2.2.4 Fase 4 – Valoración cuantitativa de los parámetros propuestos

Como parte de las actividades del taller de evaluación de PC&I de la PF, se pidió a cada grupo de trabajo que evaluara las preguntas de investigación y le colocaran una valoración de acuerdo con su desempeño, desde la promulgación de la PF hasta la actualidad; la escala incluyó un rango de 0 a 3 para valorar de manera ascendente el desempeño de los objetivos de la PF (Cuadro 5).

Cuadro 5. Escala de clasificación de acuerdo con la valoración cuantitativa de los parámetros propuestos

Valoración cuantitativa		
Valoración de preguntas de investigación	0	AUSENTE: No existen mecanismos, directrices, procedimientos relevantes ni suficientes capacidades o recursos de organizaciones o implementación en el terreno.
	1	DEFICIENTE: Los indicadores reportados dentro de este intervalo se encuentran en una situación crítica donde es urgente modificar estrategias para el logro del objetivo que se está midiendo.
	2	REGULAR: Es la zona amarilla y es necesario tener un seguimiento puntual del cumplimiento de las estrategias y replantearlas en caso de ser pertinente.
	3	BUENO: En este intervalo se encuentran los indicadores con operación buena en los cuales se debe mantener seguimiento para la vigencia del nivel de funcionamiento y emprender nuevos retos para mejorar las condiciones de beneficio a la sociedad.



2.3 Definición de la muestra

La muestra de actores a considerar en el estudio fue seleccionada mediante un muestreo no probabilístico, apoyado en la metodología de “mapeo de actores claves” (MAC) propuesta por Tapella (2007). Esta descansa sobre el supuesto de que la esencia de la realidad social puede captarse mediante redes sociales donde participen los actores e instituciones involucrados en la realidad que se desee evaluar.

Esta metodología incluye la clasificación de actores según grupo, rol, relación predominante y jerarquización de su poder; para las dos últimas variables se confiere un valor de 1 a 3, cuya sumatoria final le asigna un orden de importancia dentro del listado de los actores seleccionados, tal y como se presenta en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Clasificación de actores claves

Grupo de actores	Actor	Rol	Relación predominante	Jerarquización de su poder
Clasificación de los diferentes actores	Personas con intereses homogéneos que participan en un proyecto	Funciones que desempeña cada actor	Relaciones de afinidad frente a los opuestos 1. A favor 2. Indiferente 3. En contra	Capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones 1. Alto 2. Medio 3. Bajo

Luego del ejercicio de mapeo y evaluación de actores claves, se obtuvo la siguiente muestra (presentada sin un orden específico), los cuales participaron de las entrevistas semiestructuradas, conversatorios y del taller de evaluación de la PF (Cuadro 7).

Cuadro 7. Perfil de la muestra de actores claves

Sector	Grupo
Público	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección Forestal, Ministerio de Ambiente - Asesoría Legal, Ministerio de Ambiente - Oficina de Planificación de la Política Forestal, Ministerio de Ambiente - Consejo Nacional del Agua (CONAGUA) - Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) - Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) - Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) - Secretaría Nacional de Energía - Ministerio de Obras Públicas (MOP)
Privado y cooperación	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) - Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) - Asociación Nacional de Reforestadores y Afines de Panamá (ANARAP) - Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) - Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) (ONG) - Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales (Natura) (ONG) - Programa de Pequeñas Donaciones (PNUD)



Sector	Grupo
Académico	- Escuela de Ingeniería Forestal, Universidad Tecnológica de Panamá - Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad de Panamá - Universidad Nacional a Distancia de Panamá - Universidad del Caribe
Especialistas forestales	- Colegio de Ingenieros Forestales de Panamá - Asociación Nacional de Técnicos Forestales de la República de Panamá
Comunidades indígenas	- Empresas Forestales Comunitarias de la Comarca Emberá Wounaan (Bajo Chiquito, Marragantí) - Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP)
Empresarios madereros	- Financiadores de planes de manejo - Compradores y transformadores de madera - Exportadores de madera - Transportistas madereros - Artesanos
Sociedad civil	Usuarios

La participación de la muestra se distribuyó de la siguiente manera:

- Veintidós entrevistas semiestructuradas
- Siete consultas electrónicas
- Un conversatorio con la Asociación Comunitaria de Bajo Chiquito
- Un taller de autoevaluación de la PF, el cual contó con la participación de treinta y tres personas



3. Resultados y discusión

En este apartado se presentan los resultados de la aplicación de la herramienta de autoevaluación de la PF recopilados mediante tres actividades participativas: entrevistas semiestructuradas, conversatorios y un taller; las mismas contaron con la participación del sector gubernamental, público, académico, comunidades indígenas, ONG y sociedad civil.

La síntesis consta de tres partes: una breve reseña histórica del planteamiento de la PF y de la gestión esperada sobre bosques de producción, los resultados de la evaluación de la PF (cuantificación del promedio de cumplimiento y resumen de los principales hallazgos) y la identificación de barreras que limitan la gestión de los bosques de producción.

3.1 Planteamiento de la política forestal de Panamá

Durante el periodo 1950-1970 en Centroamérica dominaba la política desarrollista de exportaciones que buscaba impulsar la producción nacional frente a las importaciones, contando con crédito bancario para invertir en tecnologías de mejoramiento agrícola y pecuario, sin tomar en cuenta los impactos al ambiente que incluían cambios en el patrón de asentamiento y en el uso del suelo y, por ende, en el bosque (Segura *et ál.* 1997).

En 1987, luego de que la FAO publicara la obra *Guidelines for forestry policy formulation*, muchos países se motivaron para elaborar o revisar sus políticas forestales, recibiendo apoyo directo de este organismo. Esta iniciativa trajo consigo cambios significativos no solo en el contenido, sino también en la forma en que las políticas forestales estaban siendo elaboradas o revisadas (FAO 2010a). Siguiendo esta tendencia, en 1987 Panamá formalizó el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el cual fungió como marco para la formulación del Plan de Acción Forestal en el año 1988, pero debido a un periodo de inestabilidad política e institucional nacional, este no se pudo llevar a cabo. Posteriormente, en 1990 se retomó este plan, el cual se readecuó y publicó a finales de ese año y, en 1991, se inició su implementación la cual se basó en el seguimiento durante cuatro años de los acuerdos, promesas y posibilidades de cooperación internacional para el desarrollo de esta iniciativa (FAO 2000).

Para el año 2003, la Autoridad Nacional del Ambiente logró aprobar el Decreto Ejecutivo No. 2 del 17 de enero del 2003, “Por el cual se aprueban los principios y lineamientos básicos, de la Política Forestal de Panamá”, constituyendo así el primer esfuerzo de institucionalizar y llevar a la práctica una política forestal.

Posteriormente, con apoyo de la United States Agency for International Development (USAID), se creó el Consejo Nacional de Gestión Forestal (CONAGEFOR), integrado por representantes del sector público, privado y civil. Esta nueva agrupación incluye entre sus funciones “Generar acciones para el desarrollo de la política y estrategias a implementar en materia del desarrollo integral del subsector forestal” (ANAM 2006), logrando para el año 2009, la aprobación del Decreto Ejecutivo



No. 37 (Decreto Ejecutivo No. 37 2009) “Por el cual se aprueba la Política Nacional Forestal, sus principios, objetivos y líneas de acción”. Este proceso fue participativo e involucró a los principales actores del sector forestal quienes aportaron en la definición de los objetivos y lineamientos que debía contener esta política, según las necesidades identificadas en ese momento, incluyendo los bosques de producción.

En la Figura 4 se ilustra el proceso de formulación de la política forestal de la República de Panamá detallado anteriormente.

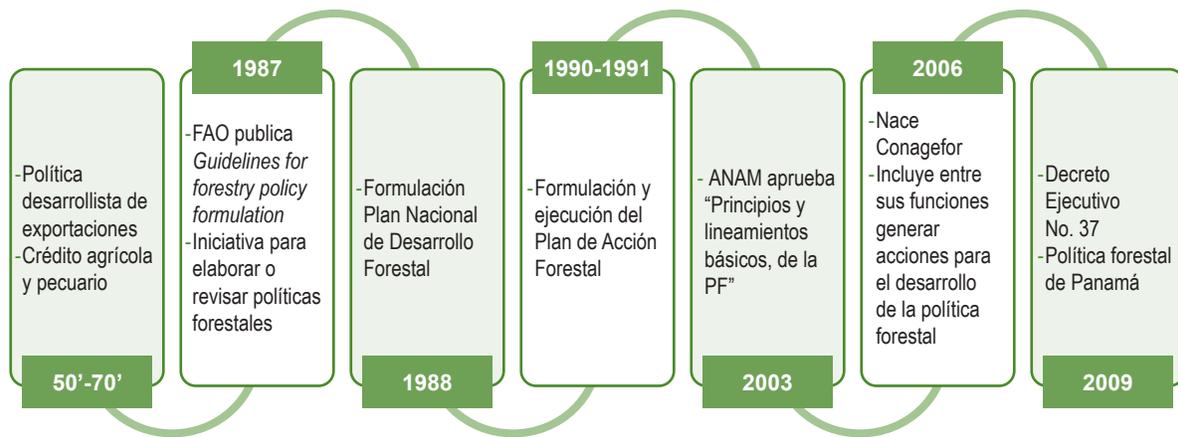


Figura 4. Hitos de la formulación de la política forestal de Panamá

3.2 Gestión de los bosques de producción

Antes de la promulgación de la PF, la gestión de los bosques de producción ya estaba contenida en la Ley 1 del 3 de febrero de 1994 “Por la cual se establece la Legislación Forestal en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”. Esta Ley detalla la clasificación de manejo de bosques en Panamá (bosque natural, de producción y conservación) y asigna al INRENARE delimitarlos cartográficamente a nivel de terreno. De acuerdo con el Decreto No. 37 (2009), los bosques de producción no han sido delimitados cartográficamente ni a nivel de terreno, constituyendo un patrimonio no controlado por el Estado. A la fecha, no se registran esfuerzos enfocados en la delimitación de estos bosques y es reconocida por MiAMBIENTE como una tarea pendiente.

La gestión actual de los bosques de producción se trabaja bajo los planes de manejo y permisos aprobados. Información facilitada por Difer (Cuadro 8), indica que del 2008 a la fecha se cuenta con doce permisos de aprovechamiento forestal en las comarcas Emberá/Wounaan, Madungandi y Wargandi (Región Darién), con una variación de 15 a 25 años, con superficies de 7000 a 26 000 ha, totalizando 111 949,59 ha aprovechadas, lo cual representa el 32% del total de los bosques de producción del país y cerca del 74% de los bosques de producción ubicados dentro de las comarcas indígenas (incluyendo Emberá Wounaan-Darién y Ngäbe Buglé-Bocas del Toro).



Cuadro 8. Permisos de aprovechamiento forestal de las comarcas Embera/Wounaan, Madungandi y Wargandi, Panamá

Comunidad	Lugar	Resolución	Superficie (ha)	Volumen otorgado (m³)	Especies autorizadas
Marragantí	Comarca Emberá Wounaan	AG-0793-2008 (25 años)	16 785,17	5695,56	Almendo, amargo amargo, bálsamo, cativo, espavé, berbá, cabimo, coco, chibuga, guayacán, ouira, zapatero y zorro
Bajo Chiquito		AG-580-2012 (25 años)	18 153,49	4300,02	Almendo, amargo amargo, bálsamo, berbá, cabimo, cativo, chibuga, espavé, guayacán, zapatero, zorro, guapinol, panamá, roble, tamarindo
La Pulida		DM-0089-2018 (25 años)	26 720,10	6058,13	Almendo, amargo amargo, bálsamo, cabimo, cativo, coco, corotú, espavé, guayacán, ouira, zapatero, zorro
El Salto		0348-2015	7103,50	2969,143	Bálsamo, cativo, coco, guayabillo, berbá, roble, zorro, cuajado, espavé, pino amarillo, panamá, cabimo, almendo, tamarindo
Nurra	Comarca Wargandi	AG-0263-2015 (20 años)	16 535,28	4347,25	Almendo, bálsamo, cabimo, espavé, amargo amargo, zorro y zapatero, cuajao
Mortí		AG-0637-2011 (25 años)	26 854,40	8936,92	Almendo, amargo amargo, amarillo guayaquil, bálsamo, berbá, cabimo, cedro espino, cuajao, espavé, maría, nispero, pino amarillo, roble, zorro, quira, tamarindo, zapatero
Wala		AG-0299-2010 20 años	10 000	3455,62	Amargo amargo, bálsamo, berbá, cabimo, cativo, cedro amargo, cuajao, espavé, nazareno, nispero, panamá, pino amarillo, roble, zorro, quira
Piria	Comarca Madungandi	AG-0606-2011 (20 años)	2000	1360,79	Berbá, cativo, cedro espino, cedro macho, espavé, cuajado, nazareno, nispero, quira, zapotillo
Aguas claras		AG-0247-2013 (15 años)	8132,17	En la medida como se extrae se conoce el volumen	Maderas sumergidas en el lago Bayano, se desconocen las especies por extraer
Río Diablo		AG-0385-2014 (15 años)	10 017,87	Conforme se extrae se conoce el volumen	Se trata de maderas sumergidas en el lago Bayano, se desconocen las especies por extraer
Chicola Chicola		DM-0106-2018 (20 años)	2000	2317,56	Bálsamo, berbá, roble, zorro, espavé, almendo, cedro espino, cedro amargo, nispero, quira, cedro macho, zapotillo, amargo amargo
IBEDI		DM-0120-2018 (20 años)	47,60	518,10	Amargo amargo, bongo, cedro espino, espavé, quira, berbá
Total			111 949,58 (ha)		

Fuente: MiAMBIENTE (2019)



3.3 Evaluación del desempeño de la política forestal sobre la gestión de los bosques de producción de la región Darién

El resultado de la evaluación del desempeño de la PF indica que cuatro de los cinco principios de la PF se encuentran en un estado regular (“Principio 1: Marco Legal”, “Principio 2: Fortalecimiento del sector forestal”, “Principio 4: Competitividad” y “Principio 5: Incorporación de comunidades”). En cambio, el “Principio 3: Fortalecimiento de capacidades”, obtuvo la puntuación más baja, (0,9), la cual lo ubica en la categoría de deficiente (Figura 5).

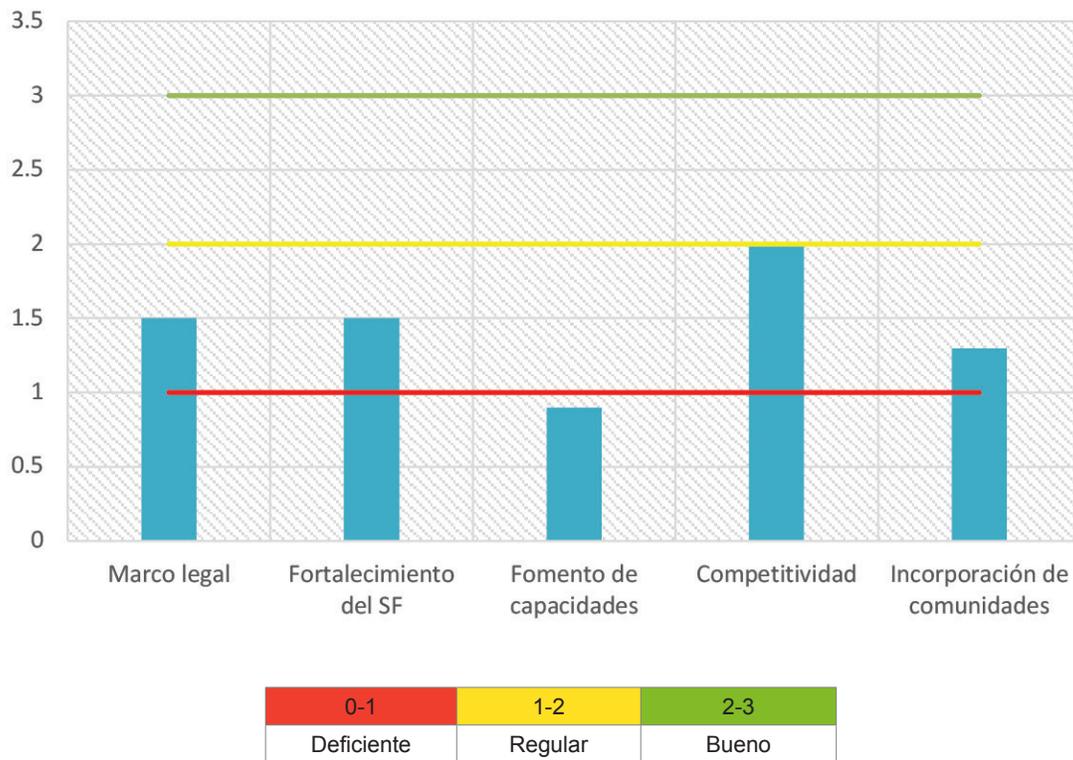


Figura 5. Resultados de valoración del desempeño de la política forestal de Panamá

El respaldo de la valoración de cada principio se describe a continuación.



1. Marco político-legal

PRINCIPIO 1: Marco político legal		
Se fortalece y actualiza el marco político legal que regula el MFS		Valoración
Criterio	- Se fortalecen los instrumentos legales a fin de que todos los actores que participan en la actividad forestal cuenten con un marco jurídico adecuado y estable.	2,11
	- Se promueven acciones que fortalezcan la institucionalidad del sector forestal.	1,00
Promedio		1,55

“Principio 1: Marco legal” (objetivos 1 y 3), obtuvo una valoración ponderada de 1,55. El puntaje más bajo se reflejó en el criterio de “Promoción de acciones que fortalezcan la institucionalidad del sector forestal”, el cual incluyó preguntas relacionadas con la estructura, organización y funcionamiento de DIFOR; aún se requieren recursos, personal y definición de funciones para mejorar la gestión de la recién creada dirección. En el caso del criterio sobre “Fortalecimiento de los instrumentos legales a fin de que todos los actores que participan en la actividad forestal cuenten con un marco jurídico adecuado y estable”, se obtuvo una puntuación de 3 para los indicadores sobre la existencia y objetivos viables y verificables de la PF, igual que para los indicadores sobre la reglamentación de leyes y normas y existencia de protocolos ambientales. Puntuación de 2 fue la calificación obtenida para el reconocimiento de alianzas que aporten al desarrollo del sector forestal y para el indicador sobre la existencia de normas y reglamentos adecuados que regulan el manejo de los bosques de producción; y, puntuación de 1 para los indicadores ligados al seguimiento y cumplimiento de los objetivos de la PF.

Sobre la gestión de los bosques de producción, la política forestal hace referencia al “Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo de Desarrollo Sostenible”, publicado en el año 2008 por la Autoridad Nacional del Ambiente y con alcance hasta el 2033, el cual señala que las formas tradicionales de explotación han comprometido el abastecimiento de materia prima forestal y la generación de empleos en zonas apartadas del país, creando una importante tensión social en las comarcas indígenas y comunidades rurales que dependen directamente del bosque (ANAM 2008). Propone entonces implementar un manejo forestal sostenible que ataque el origen del problema, desde los vinculados a una cultura de aprovechamiento puramente extractiva, hasta los relacionados con la deforestación, incluyendo la expansión de la frontera agropecuaria y urbana del país y fija las siguientes metas (Figura 6).

			
1. Incorporar todos los bosques nativos a procesos de manejo, aprovechamiento forestal y certificación que les permita el acceso a mercados preferenciales.	2. Ampliar la participación en el mercado local e internacional de productos distintos a los madereros.	3. Establecer múltiples empresas asociativas en las comunidades rurales para el manejo de los bosques nativos.	4. Disminuir sensiblemente la deforestación.

Figura 6. Metas de los bosques de producción descritas en el “Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo de Desarrollo Sostenible”

Fuente: ANAM (2008)



Estas metas serían alcanzadas mediante proyectos y alianzas entre las partes involucradas en la gestión de los bosques de producción (ANAM 2008); sin embargo, en su artículo 4, la política forestal señala que se requerirá la elaboración de un plan estratégico para implementar lo propuesto, iniciativa que fue asignada a la Dirección de Planificación de la Política Forestal de la Autoridad Nacional del Ambiente, con apoyo técnico de CONAGEFOR. Durante el periodo de gobierno 2009 a 2014 se iniciaron talleres de carácter nacional para la elaboración participativa del plan, pero por falta de fondos presupuestarios y cambio de prioridades en el Gobierno, la iniciativa no fue finalizada. La ausencia de un plan que fijara objetivos y metas para los bosques de producción influyó directamente en la informalización de los indicadores de desempeño; por ende, no se cuenta con un historial de cumplimiento de indicadores de la gestión sobre los bosques de producción.

Actualmente la Dirección Forestal (DIFOR) cuenta con planes operativos anuales (POA) que contienen las líneas de acción por seguir, programas y subprogramas para desarrollar, actividades relevantes por realizar, indicadores de desempeño, responsables y corresponsables (incluyendo a los centros regionales); cronograma de ejecución y el presupuesto asignado. En estos planes se describen programas e indicadores únicamente para la gestión anual de los bosques de producción.

Aunado a lo anterior, hasta el año 2017, la administración de los recursos forestales era responsabilidad de la Dirección de Cuencas Hidrográficas de la Autoridad Nacional del Ambiente, la cual mantenía dentro de su organigrama el Departamento Forestal. Como parte de la creación del Ministerio de Ambiente, mediante el Decreto Ejecutivo N° 36 (del lunes 28 de mayo del 2018) “Que instituye la nueva estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, y dicta otras disposiciones” se eleva la importancia del sector forestal dando pie a la creación de la Dirección Forestal con el objetivo de “Administrar el patrimonio forestal del país, promoviendo la sostenibilidad y el aprovechamiento racional, a través de la protección, conservación, y restauración de los recursos forestales, que asegure el beneficio de la población en el ámbito ambiental, social y económico”. Esta nueva dirección mantiene las mismas limitantes del antiguo departamento forestal:

- Existe mucha centralización y burocracia
- Los procesos administrativos son lentos al ejecutar sanciones y no existe certeza del castigo
- Hay poco personal técnico especializado y varios próximos por jubilarse
- La distribución del personal técnico no corresponde a la demanda existente
- Es necesario mejorar el acceso a recursos del personal asignado a campo
- La gestión forestal se encuentra dispersa dentro de MiAMBIENTE y existen problemas de coordinación interna
- Hay información dispersa que no es aprovechada para tomar decisiones y mejorar la gestión forestal
- No existe un sistema que facilite el registro y fiscalización de la gestión forestal
- Se requiere mayor compromiso por los funcionarios de MiAMBIENTE

Muchas de estas limitantes coinciden con las ya identificadas durante el diagnóstico general de DIFOR, realizado en el 2016 como parte del proyecto “Fortalecimiento de la capacidad de gestión del Ministerio de Ambiente 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” (MiAMBIENTE *et ál.* 2016a).



2. Fortalecimiento del sector forestal

PRINCIPIO 2: Fortalecimiento del sector forestal		
Se fortalece el sector forestal mediante el estímulo y la promoción de procesos de descentralización, participación y coordinación interinstitucional.		Valoración
Criterio	- Se dota a la administración de los recursos necesarios para atender en forma eficiente y efectiva los requerimientos del manejo forestal sostenible.	1,66
	- Se estimula y descentraliza la participación en la promoción y gestión del MFS.	1,40
Promedio		1,53
<p>“Principio 2: Fortalecimiento del sector forestal” (objetivo 2), alcanzó una valoración de 1,53 considerada como regular. En el criterio sobre la “Disponibilidad de los recursos para atender en forma eficiente y efectiva los requerimientos del manejo forestal sostenible”, las preguntas ligadas al sistema de regencia forestal obtuvieron una puntuación promedio de 1 ya que no se han percibido los resultados esperados. En el caso de la implementación del SCTF, la puntuación recibida es la misma debido a que en la actualidad solo se desarrolla en Panamá Este y Darién. En cuanto al criterio sobre la “Estimulación y descentralización de la participación en la promoción y gestión del MFS, se obtuvo una valoración de 1 y puntuación de 2 para el indicador sobre aceptación de la MDF; sin embargo, los indicadores de su operatividad fueron puntuados con 1, ya que no cuentan con los mecanismos para ser sostenible en el tiempo.</p>		

Como parte de la estrategia de atender de manera eficiente y efectiva el manejo forestal, la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas de MiAMBIENTE, con apoyo del programa USAID/FCD, identificó que un mejor ejercicio de los forestales idóneos impactaría en la reducción de costos de acceso y transacción para potenciales aspirantes para realizar inversiones en manejo forestal sostenible; por ende, mayor superficie de uso sostenible, mitigación de la tala ilegal y mayores beneficios para las comunidades locales e indígenas que habitan en los bosques de producción (Resolución AG No. 0005 2013).

El 8 de enero del 2013 se aprobó la Resolución AG No. 0005-2013 “Por la cual se aprueba el reglamento para la acreditación de regentes forestales ante la Autoridad Nacional del Ambiente y se dictan otras disposiciones” (Resolución AG No. 0005 2013); esta crea la figura de “Regente Forestal” y acredita a los profesionales forestales para realizar y firmar distintos instrumentos técnicos que apoyan la gestión de DIFOR, entre ellos:

- Plan general de manejo forestal sostenible, reportes e informes de ejecución
- Inventarios forestales de pre-inversión y de explotación, reportes e informes
- Reportes e informes de inspecciones técnicas de oficio o requeridas por MiAMBIENTE
- Planes operativos de corta, reportes e informes de ejecución
- Informes de abastecimiento, procesamiento, almacenamiento y comercialización de productos forestales
- Reportes e informes sobre circunstancias acerca del aprovechamiento ilegal e incumplimiento de las prescripciones de sostenibilidad
- Reportes e informes sobre rendimientos de transformación y determinación de mermas, entre otros



Aunque esta medida apoya la descentralización y promueve la participación ciudadana, no logró el resultado que se esperaba ya que las funciones asignadas en el nuevo reglamento entran en conflicto con las actividades permitidas a los forestales idóneos, sobredimensionando sus labores. De igual forma, MiAMBIENTE desarrolló talleres para la capacitación de los interesados y, aunque existió convocatoria y se capacitó a profesionales de la rama forestal, solo seis de ellos continuaron con el proceso de inscripción: cinco en el 2014 y uno en el 2015.

En el 2015, con apoyo de OIMT y WWF, nació la “Iniciativa para el Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal en Panamá” basada en seis pilares (MiAMBIENTE *et ál.* 2016b):

- Espacios de diálogo para la generación de consensos y acuerdos entre diversos actores de la cadena forestal
- Un sistema simplificado para el otorgamiento de los permisos de aprovechamiento forestal y desarrollo e implementación de la figura de regente
- Un sistema de trazabilidad de madera con la capacidad de controlar desde el aprovechamiento hasta la comercialización
- Un sistema integral de monitoreo y control del aprovechamiento y comercialización de madera
- Fortalecimiento de las capacidades de ANAM para la adecuada aplicación de las herramientas
- Estrategia de comunicación dirigida a la sensibilización de los consumidores y la sociedad

Como plataforma de gobernanza forestal, en agosto del 2015 se instaló la Mesa de Diálogo Forestal (MDF), representada por los principales actores del sector público, organismos de seguridad, gobiernos locales, pueblos indígenas, gremios de la industria de la madera, transportistas, gremios profesionales, dueños de fincas con bosques, empresas forestales comunitarias, entre otros. La MDF presentó a MiAMBIENTE alternativas para mejorar la gestión forestal, comprometiéndose a cumplir lo pactado. Se contó con una hoja de ruta con 15 actividades por cumplir:

Actividad	Resultado esperado
Revisión y estandarización sobre el método de cubicación	Informe con recomendaciones para el Sistema de Trazabilidad y Control Forestal
Capacitación a usuarios y regentes sobre Sistema de Trazabilidad y Control Forestal	Número de funcionarios, usuarios, regentes capacitados
Encuentro con la Red de Madera Legal para alianza sobre compra responsable e incentivos forestales en Panamá	Estrategia de abordaje para promover compra responsable por el Estado
Gestionar lo resuelto de MiAMBIENTE sobre la vigencia de la Mesa de Diálogo Forestal como espacio de consulta regional.	Resuelto MiAMBIENTE
Encuentro sobre fortalecimiento de la cámara forestal	Acuerdo de reactivación de la cámara forestal
Encuentro con gremios profesionales, gremios de la industria, pueblos indígenas y universidades sobre el fortalecimiento de CONAGEFOR	Acuerdo de adhesión a la propuesta de ampliación de CONAGEFOR



Actividad	Resultado esperado
Revisión de precios regionales y nacionales por la prestación de servicios de regencia	Documentos de análisis de servicios de regencia
Sistematización de la experiencia de la Mesa de Diálogo Forestal	Documento de lecciones aprendidas
Curso sobre manejo de bosques naturales	Número de funcionarios y regentes capacitados (20 personas)
Gestión con la Universidad de Panamá para que en Chepo y Metetí se dicten especializaciones en temas relacionados con el manejo de bosques	Acuerdo del Consejo Académico
Trabajar en una propuesta de actualización del decreto que permite la exportación en rollo	Propuesta de mejora a la norma
Taller de la situación actual de la forestería comunitaria de Panamá: retos y oportunidades	Documento que sintetice las principales lecciones aprendidas del proceso de aprovechamiento comunitario "Propuesta para un foro nacional sobre forestería comunitaria en Panamá"
Talleres directrices para la actualización de manuales, sistema de registro, control y vigilancia forestal	Taller interno sobre lineamientos para control y registro forestal
Consulta a MiAMBIENTE sobre la posibilidad de otorgar personería jurídica a la Mesa de Diálogo Forestal	Nota de consulta
Próxima reunión del comité técnico	Informes de avances en implementación del plan de acción

Fuente: MiAMBIENTE (2016b).

Basado en la hoja de ruta, surgieron cinco resoluciones que reorganizan el aprovechamiento forestal (Cuadro 9).

**Cuadro 9.** Resoluciones aprobadas en la Mesa de Diálogo Forestal, Panamá

Resolución	Alcance
<p>Resolución No. DM-0449-2015 del lunes 26 de octubre del 2015 Por la cual se establece el procedimiento para el otorgamiento de permisos especiales de aprovechamiento de árboles individuales en fincas con bosque natural, como modalidad de los permisos especiales de aprovechamiento forestal con carácter de subsistencia, previsto por el artículo 27, numeral 1 de la Ley 1 del 3 de febrero de 1994.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Detalla los aspectos contenidos en la solicitud del permiso especial de aprovechamiento. - Indica que solo se permite el aprovechamiento de especies fuera de la lista nacional de especies amenazadas y en peligro de extinción y hasta un 70% del número de árboles comerciales por especie y un volumen promedio por permiso de 150 m³ según lo determine el inventario forestal. - La distancia mínima de aprovechamiento entre dos o más árboles en una misma área no podrá ser menos de 50 m, si existe una alta densidad de la especie o especies mayor a 3 individuos por ha. Cuando esta densidad sea menor la distancia será de 100 metros. - Para asegurar la dinámica de la reposición a través de árboles semilleros, estos deberán ser claramente marcados antes de la inspección que realice MiAMBIENTE y estar distribuidos homogéneamente dentro del área de aprovechamiento. Los mismos deben representar el 15% del total de los árboles por especie y su volumen formará parte de la masa remanente. - Por cada árbol talado deberán plantarse 10 árboles de la misma especie nativa aprovechada. No obstante, MiAMBIENTE y el dueño de finca pueden acordar la especie a emplear en dicha compensación, la cual debe quedar registrada y georreferenciada por árbol y por parcela. Para árboles mayores a 10 m³, se deberá plantar 1 árbol por cada m³. Podrá permitirse el manejo de regeneración natural, bajo las normas técnicas establecidas por MiAMBIENTE. - El aprovechamiento no podrá realizarse en pendientes iguales o inferiores al 40%, las áreas con pendientes mayores deberán manejarse exclusivamente como áreas de protección. - La aprobación del aprovechamiento la dará MiAMBIENTE en un término de 60 días calendario. - El dueño de finca deberá incorporarse al SCTF. - El permiso tiene vigencia hasta agotar la cuota establecida en número de árboles y volumen correspondiente en m³.
<p>Resolución N° DM-0452-2015 del lunes 26 de octubre del 2015 Que prorroga la vigencia de la resolución ag-0602-2014 del 2 de septiembre del 2014, "Por la cual se establecen disposiciones especiales respecto de las especies <i>Dalbergia retusa</i> y <i>Dalbergia darienensis</i>, conocidas como cocobolo.</p>	<p>Se solicita la actualización de los permisos de almacén de patios de madera talada de las especies <i>Dalbergia retusa</i> y <i>Dalbergia darienensis</i>, para que el volumen sea registrado en el operativo "Proteger y Controlar ayuda a Conservar" 2015.</p>



Resolución	Alcance
<p>Resolución N° DM-0453-2015 del lunes 26 de octubre del 2015 Por la cual se establecen disposiciones transitorias adicionales respecto a las especies <i>Dalbergia retusa</i> y <i>Dalbergia darienensis</i>, conocidas como cocobolo.</p>	<p>Se solicita a las personas que tramitan por primera vez los permisos de almacén de patios de madera talada de las especies <i>Dalbergia retusa</i> y <i>Dalbergia darienensis</i>, que formen parte del operativo "Proteger y Controlar ayuda a Conservar" 2015.</p>
<p>Resolución No. DM-0450-2015 del 26 de octubre del 2015 Por la cual se establece el procedimiento para el aprovechamiento de regeneración manejada en fincas privadas con sistemas tradicionales agroforestales y silviculturales, incluyendo huertos familiares en tierras de comunidades indígenas, previsto por el artículo 5, numeral 13 de la Ley 1 del 3 de febrero de 1994.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Detalla las características de las especies consideradas como regeneradas.- Indica los requisitos para la solicitud de inscripción de regeneración manejada.- Aprobación o rechazo en un término de 60 días calendario.- Obtenida la aprobación, se solicita al dueño de finca que notifique el tipo de equipo y procedimiento que utilizará en la extracción forestal.- Preferiblemente para desarrollarse en época seca.- MiAMBIENTE diseñará un formulario que el dueño del predio deberá firmar como compromiso formal antes de iniciar la operación, el cual se verificará por parte este Ministerio.
<p>Resolución No. DM05-90-2015 del 18 de noviembre del 2015 Por la cual se delegan funciones al director (a) de la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas del Ministerio de Ambiente y a los directores regionales, y se dictan otras disposiciones en relación a los registros forestales.</p>	<p>Se permite la inscripción de personas naturales y jurídicas en el Libro Único de Registro Forestal, en cualquier regional de MiAMBIENTE. Detalla los requisitos para la inscripción según la actividad forestal que realice.</p>



La MDF fue un mecanismo de gran aceptación que le dio prioridad a los verdaderos problemas del sector forestal; sin embargo, luego de diez convocatorias exitosas y con importantes resultados, desde marzo de 2016 no se ha vuelto a desarrollar. Entre las causas pueden citarse las siguientes:

- Se lograron regular los permisos de aprovechamiento, principal problema para el año 2015.
- Cambio en los intereses de la MDF (beneficios para ciertos sectores participantes).
- Falta de recursos económicos para sustentar su desarrollo.

Es una constante entre los involucrados en este trabajo de investigación, la necesidad de retomar la MDF y garantizar los recursos para su sostenibilidad, apuntando a países como Perú y Colombia que cuentan con este sistema ya establecido y en pleno funcionamiento.

3. Desarrollo y fomento de capacidades

PRINCIPIO 3. Desarrollo y fomento de capacidades		
Se aumentan las capacidades de los recursos humanos para la gestión del MFS		Valoración
Criterio	- Se propicia la generación y transferencia de conocimientos especializados para el sector forestal y la sociedad civil.	1,00
	- Se fomenta la divulgación de información técnica para capacitar y facilitar el manejo forestal sostenible.	0,80
Promedio		0,90
<p>“Principio 3: Fomento de capacidades” (objetivo 4), recibió la puntuación más baja (0,9), la cual indica que no se cuenta con evidencia/información suficiente para valorar los indicadores. El criterio sobre “Generación y transferencia de conocimientos especializados para el sector forestal” determinó que no se dispone de programas de asistencia técnica para comunidades que participan en el manejo y aprovechamiento forestal en bosques de producción. En el criterio de “Fomento de la divulgación de información técnica de MFS”, se obtuvieron tres puntuaciones con valor cero: para los indicadores relacionados con la presencia de programas de investigación científica para apoyar la gestión del manejo forestal sostenible; indicadores relacionados con la claridad y conocimiento sobre MFS y los indicadores sobre la disposición de un sistema activo con información actualizada del bosque.</p>		

De los cinco principios evaluados, el desarrollo y fomento de capacidades obtuvo la menor valoración, entendiéndose como el principio con menos avance desde la promulgación de la PF. Actualmente no se cuenta con evidencia de programación de capacitaciones o asistencia técnica sobre manejo forestal sostenible por parte de MiAMBIENTE hacia las comunidades que dependen de los bosques, lo cual es considerado una debilidad de orden administrativo y una necesidad en el nivel de los usuarios del bosque.

En el nivel civil, en el marco de la “Alianza por el Millón de Hectáreas” (MiAMBIENTE 2018a), se cuenta con el convenio Universidad Tecnológica de Panamá – Ministerio de Ambiente, el cual otorga 25 becas anuales para el estudio de la carrera de ingeniería forestal. Sin embargo, este convenio corresponde a un programa que surge de un proyecto específico (Alianza por el Millón de Hectáreas) y no por el cumplimiento de objetivos y metas de la PF.



El desarrollo de capacidades debe incluir la formación de personal idóneo de carácter técnico, empleando para ello los centros educativos de las comunidades aledañas a los bosques; existe escasez de personal idóneo para realizar inventarios forestales, extracciones, mantenimiento de plantaciones, manejo de maquinaria, entre otros, lo que genera migración laboral en vez de empleomanía local. Hace falta empoderar a las poblaciones locales en el ramo forestal tanto para el manejo de bosques naturales como para el manejo de plantaciones comerciales.

Los esfuerzos sobre investigaciones son generalmente privados y financiados con base en el interés de los inversionistas, los programas independientes no obtienen fondos o los consiguen por un periodo corto sin fijar una base sostenible, lo que limita su ejecución y el crecimiento del conocimiento forestal. MiAMBIENTE cuenta con un plan de establecimiento de parcelas de medición para bosque natural y plantaciones; sin embargo, se desconoce el manejo de la información que se puede estar levantando.

En cuanto al fortalecimiento del comercio de la madera, según Panamá Agro (2013), en el 2013 se logró desarrollar la primera rueda de negocios sobre madera, apoyada por WWF, Red de Comercio Forestal Amazonas Norte & Chocó Darién, Programa de Desarrollo Empresarial Indígena de Panamá (PRODEI) - Impulso Panamá del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), la Autoridad Nacional del Ambiente y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo de impulsar el desarrollo de los mercados para la comercialización de la madera procedente de bosques bajo manejo o certificación FSC y crear enlaces con clientes potenciales a nivel nacional e internacional que buscan un producto legal y sostenible (El Capital Financiero 2014). Esta iniciativa se realizó por tres años consecutivos, pero por la ausencia de madera certificada, dejó de funcionar, representando un ítem más para el listado de limitaciones del comercio de la madera:

- No se dispone de una estructura comercial que regule y apoye el mercado de la madera.
- Se han eliminado los aranceles para productos forestales importados, compitiendo directamente con la producción nacional.
- La información sobre este rubro es limitada y desfasada.
- No existe un sistema activo de información de mercados, tendencias y precios de productos del bosque.
- Las industrias de transformación son poco eficientes y se encuentran alejadas de los bosques de producción, lo cual aumenta los costos de producción y representa una fuga de capital para las comunidades que administran los bosques.
- No se cuenta con planes de desarrollo de capacidades legales, gerenciales ni comerciales para los pobladores de las comunidades indígenas, quienes negocian el aprovechamiento de los bosques.
- Existen disputas internas entre las autoridades locales de las comunidades indígenas, las cuales ignoran contratos firmados con compradores, lo que descapitaliza a los inversionistas y crea inestabilidad en el negocio de la madera, dándole así el matiz de ser un negocio riesgoso.
- El comprador/inversionista es quien entrega la información sobre precios y tendencias de mercado, restándole veracidad al proceso de negociación y dejando en desventaja a las comunidades indígenas.
- El comercio de la madera se encuentra monopolizado, pues un selecto grupo de compradores/inversionistas controlan las concesiones de aprovechamiento y los precios de la madera, situación de conocimiento local y sin regulación alguna.



4. Competitividad

PRINCIPIO 4. Competitividad		
Los bosques de producción se manejan en forma competitiva		Valoración
Criterio	- Se promueve el manejo sostenible de bosques naturales acorde al Modelo de Desarrollo Forestal Sostenible.	1,66
	- Se promueven mecanismos que incentivan la productividad y el desarrollo tecnológico del sector forestal.	3,00
	- Se mejoran las condiciones de acceso a recursos e instrumentos financieros apropiados para el desarrollo del sector forestal	1,66
Promedio		2,1
<p>“Principio 4: Competitividad” (objetivos 5), obtuvo una valoración buena, determinando un promedio de 2,10. Las preguntas con la puntuación más baja referente al (1) criterio sobre “Promoción del manejo sostenible de bosques naturales acorde al modelo de desarrollo forestal sostenible” están relacionadas con el control que realiza DIFOR sobre los bosques de producción y sobre la existencia y cumplimiento de metas dirigidas a este tipo de bosque, ya que no se encuentran definidas de manera tácita en ningún documento. En el caso del criterio sobre “Promoción de mecanismos que incentivan la productividad y el desarrollo tecnológico del sector forestal, se obtuvo la puntuación máxima (3) para ambas preguntas, ya que se resalta la existencia de la nueva ley de incentivos forestales y los cambios positivos en su formulación. En el criterio sobre Condiciones de acceso a recursos e instrumentos financieros apropiados, se evaluó como bajo (1) la existencia de ONG que apoyen el MFS, puntuación 3, para valorar la existencia de una estrategia para combatir la tala ilegal, ya que se cuenta con el SCTF, y de 1 al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la efectividad de la estrategia para el combate de la tala ilegal, ya que el SCTF solo se está aplicando en Panamá Este y Darién y no en el resto del país</p>		

En el Decreto No. 37 (2009) se indica que los bosques de producción no han sido delimitados cartográficamente a nivel de terreno; sin embargo se sabe que están constituidos por 350 000 hectáreas, de las cuales 150 000 se encuentran en las comarcas indígenas, específicamente: en la Comarca Emberá-Wounaan (Darién) 42,8%) y en la Comarca Ngabe-Buglé (Bocas del Toro) (14,2%); el 43% de los bosques restantes se distribuyen en la provincias de Panamá (17,2%), Veraguas (17,2%) y Colón (8,6%) (Díaz *et ál.* 2012).

Según Argüelles (2010), estos bosques corresponden a áreas protegidas, son propiedad privada o y/o están en manos de comunidades indígenas. La última “Evaluación del Estado de los Recursos Forestales de Panamá” (FAO 2014), revela una gran debilidad acerca de la gestión de los bosques de producción, ya que existen cifras sobreestimadas y superficies de bosques nativos que no han sido clasificados según su función, lo cual afecta las superficies registradas en la actualidad.

Las metas fijadas para los bosques de producción en el “Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo de Desarrollo Sostenible” (ANAM 2008), no han sido evaluadas, no existe un documento que evalúe el grado de alcance de cada meta. De manera general, en el Cuadro 10 se expone un estado del avance de las metas.

**Cuadro 10.** Avance de las metas del “Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo de Desarrollo Sostenible”, Panamá

META		AVANCE
1	Incorporar todos los bosques nativos a procesos de manejo, aprovechamiento forestal y certificación que les permita el acceso a mercados preferenciales.	La totalidad de los bosques nativos no han sido incorporados a procesos de manejo.
2	Ampliar la participación en el mercado local e internacional de productos distintos a los madereros.	Se ha avanzado en este rubro y sobresale el comercio local de la chunga (<i>Astrocaryum standleyanum</i>), tagua (<i>Phytelephas pittieri</i>), cocobolo (<i>Dalbergia retusa</i>) y el turismo.
3	Establecer múltiples empresas asociativas en las comunidades rurales para el manejo de los bosques nativos.	Existen pocas empresas asociativas dedicadas al manejo forestal, y las que existen, cuentan con una gestión forestal deficiente acompañada de problemas legales y administrativos.
4	Disminuir sensiblemente la deforestación.	Se cuenta con la “Alianza por el Millón de Hectáreas” la cual trabaja por la conservación de los bosques naturales, restauración de bosques de galería, reforestación comercial y restauración de tierras degradadas, aportando importantes cifras para la cobertura forestal del país. También, con el Proyecto Procuencas, dirigido a reforestar más de 15 000 hectáreas en cinco cuencas prioritarias de carácter nacional y con el Sistema de Control y Trazabilidad Forestal (SCTF), cuyo fin es verificar de manera electrónica y en tiempo real la legalidad de los productos forestales del país (MiAMBIENTE 2018), influyendo directamente sobre el estado de conservación de los bosques.

Entre las debilidades de MiAMBIENTE continúa la falta de personal con las competencias para monitorear los sitios bajo manejo. Frente a esta situación y como mecanismo de monitoreo independiente, desde el 2016 WWF y el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), dirigen el Programa de Veeduría Forestal (VD), el cual consiste en un mecanismo de empoderamiento a grupos organizados de la sociedad civil para que realicen observación y fiscalización durante el proceso de aprovechamiento forestal en boques propiedad del Estado, localizados en Darién y Panamá Este. La propuesta metodológica fue adaptada de experiencias de veedurías en centro y sur América; luego de cuatro años de implementación en Panamá, se cuenta con una herramienta completa y efectiva, pero que a la fecha no ha sido reglamentada por MiAMBIENTE. Actualmente se cuenta con un borrador de decreto “Que establece el Programa de Veedurías Forestales del Ministerio de Ambiente y dicta otras disposiciones” a la espera de ser aprobado.

Como parte de la promoción de mecanismos que incentivan la productividad y el desarrollo tecnológico del sector forestal, el 30 de octubre del 2017 se aprobó la Ley No. 69 “Que crea un programa de incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales, y dicta otras disposiciones”. Esta modifica la Ley No. 24 de 1992 “Por la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá”.



La Ley No. 69 busca rellenar los vacíos identificados en la antigua ley, los cuales incluyen aspectos técnicos, de coordinación y de implementación. Entre sus principales aciertos se tienen los siguientes:

- **Amplía el rango de las actividades de conservación:** la Ley 24 de 1992 indicaba que la exención de impuestos era para fincas dedicadas a la reforestación en más de un cincuenta por ciento (50%) de su terreno o que tuvieran un mínimo de doscientas (200) hectáreas reforestadas. La nueva Ley detalla que están exentos del pago de impuesto inmueble y de impuesto de transferencia de bienes inmuebles, los predios dedicados a alguna de las siguientes actividades: plantaciones forestales comerciales maderables y no maderables y la conservación y/o restauración de bosques naturales en más del 75% de su superficie apta.
- **Se elimina el requisito de presentación de estudios de impacto ambiental:** El artículo 21 de la Ley 69 indica que no será necesaria la presentación de un estudio de impacto ambiental para las actividades previstas en el artículo 4:
 - Protección y conservación de bosques naturales
 - Regeneración natural asistida
 - Restauración de bosques naturales
 - Sistemas agroforestales: silvopastoriles y silvoagrícolas
 - Manejo forestal sostenible de bosques naturales
 - Plantaciones forestales comerciales
 - Procesamiento de productos forestales maderables y no maderables
 - Viveros
 - Investigación, desarrollo e innovación forestal
 - Exportación de productos forestales, siempre que cuenten con una cadena de custodia y se compruebe que proceden de reforestaciones ambientalmente sostenidas.

Este requisito representaba altos costos para los propietarios e inversionistas y un embudo o barrera gubernamental que retrasaba la puesta en marcha de iniciativas forestales. Se estableció que las medidas de mitigación de las actividades por desarrollar y las medidas de conservación del patrimonio histórico (antes descritas dentro del estudio de impacto ambiental), serán incluidas en el plan de manejo forestal por someter ante MiAMBIENTE.

- **Se revaloriza el bosque:** El artículo 13 de la Ley 69 indica que se otorgará financiamiento parcial o total a las personas naturales y a grupos comunitarios organizados, que sean propietarios, poseedores, arrendatarios o beneficiarios de títulos constitutivos para la formulación y/o establecimiento de las actividades descritas en su artículo cuatro; condición ausente en la Ley 24. Esta hablaba sobre el fomento de líneas de crédito con intereses preferenciales y de “Préstamos Forestales Preferenciales” únicamente para la reforestación, y mediante instituciones de crédito oficiales y de la banca privada, asociaciones de ahorro y préstamo, entre otras.
- **Se incluyó el financiamiento directo a la investigación, desarrollo e innovación forestal:** se pasó de solicitar la deducción de impuestos (Ley 24) a la concesión de financiamiento directo no reembolsable (Ley 69) para las actividades de investigación, desarrollo e innovación forestal.



También del 2009 al 2018, con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), ANAM desarrolló el “Programa de Inversión para la Restauración de Cuencas Hidrográficas Prioritarias”, cuyo objetivo fue propiciar la restauración de ocho cuencas hidrográficas y el desarrollo del potencial de generación de energía renovable en Panamá, garantizando la cantidad y calidad del agua para satisfacer las necesidades de la población, como también la del aparato productivo del país. Entre sus objetivos estaban contribuir con la protección de zonas de recargas, ojos de agua, riberas de los ríos y cuencas definidas con potencial hidroenergético para establecer medidas de restauración de suelos y reforestación. Para lograr este objetivo se desarrollaron dos actividades principales (MiAMBIENTE 2017b):

- Establecimiento de sistemas agroforestales y silvopastoriles: árboles en linderos, árboles intercalados con cultivos, en barreras rompevientos, en laderas o áreas frágiles, dispersos en potreros y bancos de forrajes.
- Reforestaciones: reforestaciones en riberas de ríos y quebradas, con árboles de uso múltiple y establecimiento de plantaciones con fines energéticos y uso más eficiente de leña.

Igualmente, como mecanismo de desarrollo tecnológico, el 27 de febrero del 2018 se aprobó la Resolución N° DM-0068-2018 “Que modifica la Resolución JD-05-98 del 22 de enero del 1998, Establece el Sistema de Trazabilidad y Control Forestal del Ministerio de Ambiente y dicta otras disposiciones”. Este sistema financiado por la OIMT y ejecutado por WWF y MiAMBIENTE permite rastrear los árboles mediante dispositivos electrónicos o *chips*, desde el momento en que son censados en el bosque hasta que su madera llega al consumidor final (IITO 2019). Su componente electrónico permite guardar la descripción de los árboles cortados incluyendo coordenadas y datos que permiten estimar su volumen, además de una alarma la cual advierte al fiscalizador que la cuota de árboles permitidos ha terminado (control de saldo) (WWF 2016).

Actualmente este sistema se implementa en Darién y Panamá Este y espera ser instaurado en el resto del país a más tardar dos años luego de la promulgación de dicha resolución (MiAMBIENTE 2018c). Los resultados preliminares de la puesta en marcha del SCTF se podrán evaluar a mediados del año 2019 cuando se cumpla el primer año de ejecución del mismo.

5. Incorporación de comunidades

PRINCIPIO 5. Incorporación de las comunidades		
Se incorpora a las comunidades rurales e indígenas en el MFS de los bosques de producción		Valoración
Criterio	- Se promueve el manejo sostenible de bosques naturales en comunidades.	1,00
	- Se propicia ocupación de calidad que beneficie a los actores comunitarios en la cadena forestal.	1,66
	- Se promueve en las comunidades rurales e indígenas la asociatividad y las cadenas productivas forestales de valor.	1,20
Promedio		1,29



“Principio 5: Incorporación de las comunidades indígenas al MFS” (objetivo 6), alcanzó una valoración de 1,29. El criterio sobre “Promoción del manejo sostenible de bosques naturales en comunidades” fue puntuado con 1 debido a la falta de participación de las comunidades, autoridades locales y comarcales en el MFS. En cuanto al criterio 2: “Se propicia ocupación de calidad que beneficie a los actores comunitarios en la cadena productiva forestal la existencia de industrias de transformación primaria cerca de los bosques de producción”, se puntuó con 0 y la pregunta referente al grado de participación de las personas de la comunidad en los procesos de aprovechamiento y transformación primaria de la madera con 2, ya que es común el aprovechamiento de productos maderables y no maderables por las comunidades indígenas. Para el último criterio: “Se promueven en las comunidades rurales e indígenas la asociatividad y las cadenas productivas forestales de valor”, el apoyo de MiAMBIENTE hacia las empresas forestales comunitarias se puntuó con 0, la presencia y disposición de planes de inversión de las empresas comunitarias existentes con 2, y el nivel de operativo y capitalización de estas empresas con 1.

El manejo forestal sostenible va de la mano de las comunidades indígenas ya que estas administran los bosques. Aunque la Constitución de la República de Panamá (Constitución de la República de Panamá 1941), indica en su artículo 127 que el Estado garantizará la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las comunidades indígenas, la falta de seguimiento y verificación de la inclusión de estas comunidades en la participación económica, social y política de la vida nacional, ha cobrado un matiz de pobreza y de manejo inadecuado de los recursos forestales, los cuales continúan siendo su principal fuente de subsistencia.

Aunque existen empresas comunitarias dedicadas al aprovechamiento de los bosques, carecen de una base sólida en su formación, no se encuentran capitalizadas ni capacitadas en temas técnicos, ecológicos ni administrativos, no cumplen a cabalidad sus planes operativos y cuentan con conflictos internos como cambios y no reconocimiento de autoridades locales, lo cual influye en la toma de decisiones y en las formas de aprovechamiento del bosque. Sumado a esto, no reciben el apoyo requerido de MiAMBIENTE para fortalecer su gestión como administradores y dependientes del bosque. Esta tarea ha sido asumida por entidades y ONG que trabajan en la región Darién y apoyan a MiAMBIENTE con programas, iniciativas y proyectos enfocados en disminuir la deforestación, contribuir con la reforestación, capacitar a la población en manejo forestal sostenible y fortalecer las agrupaciones comunitarias.

Históricamente, las comunidades indígenas han extraído productos no maderables como la chunga, nahuala, guágara, tagua, plantas medicinales, entre otros, y maderables como cocobolo (*Dalbergia retusa*), cativo (*Prioria copaifera*), almendro (*Dipteryx panamensis*), cedro amargo (*Cedrela odorata*), espavé (*Anacardium excelsum*), zapatero (*Hieronyma alchorneoides*), entre otros (MiAMBIENTE 2018). Estos últimos son aprovechados mediante permisos otorgados por MiAMBIENTE: permiso de aprovechamiento de árboles individuales en fincas con bosque natural, permiso de aprovechamiento de regeneración manejada (MiAMBIENTE 2015), por administración directa de MiAMBIENTE y mediante concesión otorgada a personas naturales o jurídicas (Anam 1994).



En el 2004, WWF con el apoyo de USAID, la Unión Europea y la OIMT, puso en marcha el proyecto “Expandiendo el Manejo Forestal Sostenible de las Tierras Forestales de la Comarca Emberá-Wounaan del Darién, Panamá”, teniendo como principal objetivo aumentar el nivel de producción y comercialización de productos maderables extraídos de forma sostenible, con miras a la certificación internacional, además de ordenar a largo plazo la región Darién. Como resultado de este proyecto se obtuvo el primer modelo de manejo forestal sostenible en la comarca Emberá Wounaan, el cual incluyó las comunidades de Belén, Punta Grande, La Pulida, La Esperanza y Barranquillita (OIMT 2007), el primer paso de inclusión de las comunidades indígenas en el MFS de los bosques de producción.

Posteriormente se han desarrollado múltiples proyectos con base forestal y comunitaria, enfocados en apoyar a pueblos indígenas y comunidades que dependen del bosque. Ciertamente se ha avanzado, pero se mantienen limitaciones para su incorporación en el MFS; los permisos de aprovechamiento forestal no son bien utilizados, se requiere fortalecer el conocimiento y puesta en práctica de manejo forestal sostenible, y las industrias de transformación de la madera se encuentran alejadas del bosque y no hay políticas que promuevan su establecimiento cerca de él. Se requiere mayor promoción de los productos forestales y entendimiento de la cadena de valor de estos productos.

3.4 Barreras que dificultan la gestión de los bosques de producción

Aun con la existencia de la política forestal y de sus instrumentos normativos, existen barreras que limitan la gestión sobre los bosques de producción. En el Cuadro 11 se listan barreras identificadas por distintos actores y sus oportunidades de mejora.

En el Decreto No. 37 (2009) se ha identificado una lista de factores que afecta el potencial del sector forestal (Figura 7)

**Cuadro 11.** Barreras identificadas y oportunidades de mejora de la gestión de los bosques de producción, Panamá

Fuente	Barrera identificada	Oportunidad de mejora
Díaz <i>et ál.</i> (2012)	La falta de visión a largo plazo de la actividad forestal y los largos turnos de aprovechamiento le restan interés a los inversionistas, los cuales prefieren enfocarse en actividades productivas rentables en periodos más cortos, como por ejemplo agricultura y ganadería, expandiendo la frontera agrícola y restándole valor al bosque.	Se requiere la socialización y apoyo en la implementación de la nueva Ley de Incentivos Forestales, la cual incluye el desarrollo de los bosques de producción en sus objetivos, de manera que la actividad forestal puede tomarse más atractiva y competitiva.
	Excesivos requisitos para emprender actividades con madera y bosques desincentivan la inversión en el sector forestal. Además, los trámites son muy lentos.	Garantizar que la totalidad de los trámites requeridos para emprender con madera y bosque estén relacionados con la actividad que se desee realizar, centralizar los trámites en una sola ventanilla donde se reciba la documentación y se remita a las instancias correspondientes. Como incentivo no financiero, agilizar los trámites relacionados con el sector forestal, establecer protocolos con tiempos de ejecución y cumplirlos.
	Falta de infraestructura y apoyo institucional cerca del bosque.	MiAMBIENTE debe mejorar las instalaciones, recursos y el número de personal disponible para la gestión forestal. Como entidad responsable del manejo y conservación de los recursos naturales, debe garantizar la presencia institucional en sitios vulnerables como los bosques, en los cuales surgen los principales conflictos de aprovechamiento forestal.
	Inestabilidad política que alcanza el desarrollo del sector forestal.	Contar con la independencia institucional de MiAMBIENTE, reconocer la PF como política de Estado que es, de tal manera que las nuevas regulaciones nacionales no interfieran con lo plasmado en la misma.
(Consortio Bceom – Terram 2000)	Las industrias de transformación de la madera son poco eficientes, de baja competitividad y se encuentran lejos del bosque.	Como parte de la ley de incentivos forestales y de la gobernanza forestal que promueve MiAMBIENTE, se debe gestionar el desarrollo de industrias de transformación de la madera cerca del bosque y velar por su eficiencia y competitividad. De esta manera se crean plazas de empleo, se canalizan los recursos en las comunidades cercanas a los bosques promoviendo su desarrollo y se integran a la comunidad.



Fuente	Barrera identificada	Oportunidad de mejora
(Rivera <i>et ál.</i> 2016)	El marco legal del sector forestal no garantiza necesariamente que la distribución de los beneficios relacionados con el uso de los recursos forestales por permisos de aprovechamiento sea justa.	Como parte de los instrumentos normativos del sector forestal, se debe garantizar el aprovechamiento justo de los recursos forestales, el cual debe incluir un registro actualizado de los usuarios, superficie otorgada, estado de aprovechamiento, cumplimiento de requisitos aplicables, limitaciones de solicitudes por familia y sanciones por venta de permisos a terceros (los cuales tendrían la oportunidad de monopolizar el sector), entre otros.
	Falta de rigurosidad en la aplicación de las leyes en materia forestal por las autoridades competentes.	Fortalecer las capacidades legales de los servidores públicos involucrados en la gestión forestal. Velar por el cumplimiento del Decreto Ejecutivo N° 246 del 15 de diciembre del 2004, "Por el cual se dicta el Código uniforme de ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central", el cual detalla el ejercicio adecuado del cargo, uso de información, obligación de denunciar y sanciones, entre otros.
	Desconocimiento por parte de los actores claves sobre mecanismos para dar seguimiento a faltas cometidas por servidores públicos.	MiAMBIENTE debe disponer y socializar los mecanismos para el seguimiento de faltas cometidas por servidores públicos; este debe contar con alcance nacional y garantizar la respuesta oportuna al interesado.

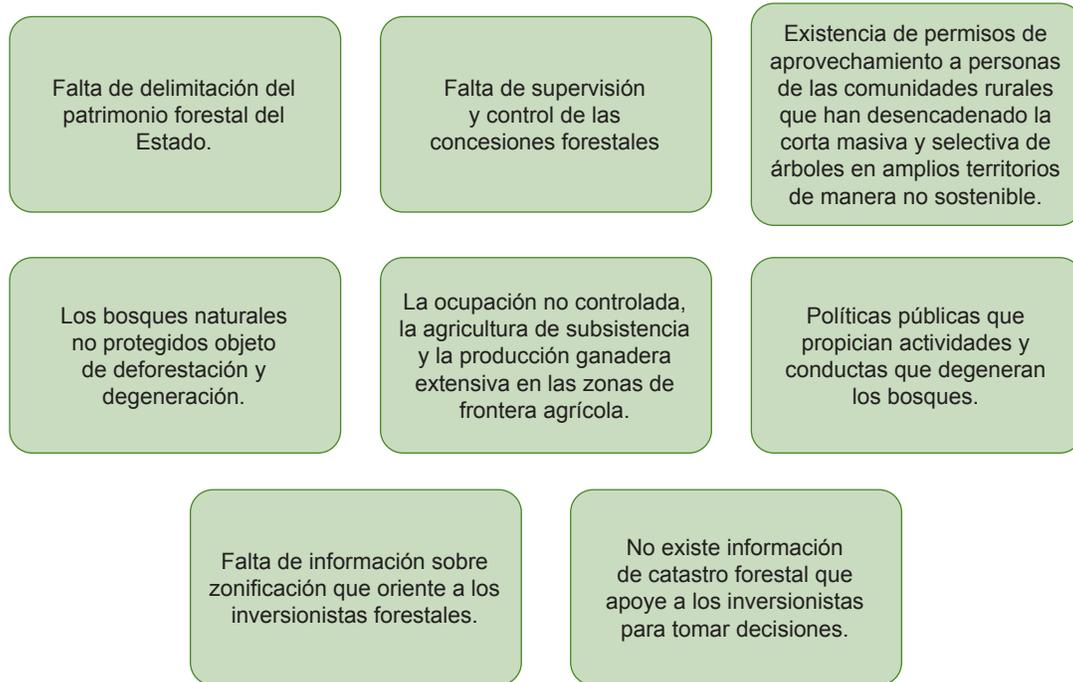


Figura 7. Factores que afectan el potencial productivo del sector forestal de Panamá
Fuente Decreto No. 37 (2009)



4. Conclusiones y recomendaciones

- La PF de la República de Panamá, desde su promulgación hasta la actualidad, no ha cumplido con los resultados esperados. La valoración del cumplimiento de sus objetivos determina una valoración que varía desde buena hasta deficiente. De acuerdo con los resultados de la herramienta de autoevaluación (PCI), los mejores resultados se obtuvieron para el objetivo de competitividad. El fortalecimiento del marco legal y del sector forestal cuenta con una puntuación que es valorada como regular gracias a la implementación de la MDF, programa de veeduría forestal, STCF y el perfeccionamiento de la ley de inventivos forestales. La puntuación más baja se obtuvo para el objetivo de fomento de capacidades, debido principalmente a la carencia de un programa de asistencia técnica a las comunidades, ausencia de programas de investigación y la poca claridad por parte de los diferentes sectores de que el MFS es una estrategia de conservación y desarrollo aunado a la poca disponibilidad de recurso humano para atender la gestión forestal del país.
- La ausencia del plan estratégico ha limitado la implementación, seguimiento y evaluación de los logros alcanzados por la política forestal a 10 años de aprobación de la misma. Como mejora continua, se recomienda una revisión que verifique su contenido frente a la tendencia forestal actual, las necesidades del país y con base en esta, se elabore el plan estratégico que guíe a funcionarios y a la sociedad en general hacia una gestión forestal sostenible.
- La principal barrera de la gestión de los bosques de producción es la falta de cultura de manejo forestal, pues se requiere valorizar los servicios ecosistémicos del bosque, promover y mantener programas de extensión forestal.
- La Ley Forestal desde 1994 le asignó al INRENARE (actualmente Ministerio de Ambiente), delimitar cartográficamente y a nivel de terreno los bosques de producción, tarea que a la fecha no ha sido realizada. La información que se maneja sobre estos bosques se encuentra desfasada y no cuenta con un sustento técnico ni científico que avale su superficie, confiriéndoles el estatus de un patrimonio no controlado por el Estado. Se recomienda a MiAMBIENTE unir esfuerzos con organizaciones externas para la identificación y delimitación de los bosques de producción, para así poder gestionar medidas de control, protección y conservación con base en su situación actual.
- A las comunidades indígenas y rurales se les ha dejado la responsabilidad de manejar de manera sostenible el bosque sin un acompañamiento adecuado para garantizar el éxito de la gestión. Esta situación las ha hecho vulnerables frente a inversionistas y a compradores de madera ilegal, los cuales negocian a su favor precios, especies y condiciones de aprovechamiento que solucionan a corto plazo sus necesidades básicas. Poco a poco un pequeño grupo ha logrado monopolizar el comercio de la madera, dejando de un lado la sostenibilidad del bosque y el desarrollo de las comunidades que se quedan sin recursos. La presencia de MiAMBIENTE se debe intensificar y promover alianzas con entes públicos y privados que apoyen el desarrollo social, cultural y educativo de las comunidades indígenas y rurales para que su dependencia del bosque disminuya y sus medios de subsistencia sean sostenibles.



5. Bibliografía

- Anam (Autoridad Nacional del Ambiente). 1994. Ley N° 1 «Por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones». de 3 de febrero de 1994. Panamá. 53 p.
- Anam (Autoridad Nacional del Ambiente). 2006. Resolución AG-0368-2006 (De 24 de julio de 2006). In Gaceta Oficial. Panamá. 29 set. 2006. p. 8-11.
- Anam (Autoridad Nacional del Ambiente). 2008. Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo de Desarrollo Sostenible. Panamá, Panamá. 87 p.
- Argüelles, L. 2010. Estrategia institucional para la prevención y control de la tala ilegal en los bosques del Darién en Panamá. Panamá, Panamá, Anam. 49 p. (Informe de consultoría).
- Carrera, F. 2016. Factores críticos que limitan la gestión forestal sostenible en Darién. Panamá, CATIE-PRCC. 26 p. (Informe de consultoría).
- Carrera, F.. 2017. Directrices para la actualización del sistema de registro y control forestal en Panamá. Panamá, Panamá. CATIE-PRCC. 30 p. (Informe de consultoría).
- Conades (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible). 2004. Estrategia de desarrollo sostenible de Darién L 10: s. Panamá, Panamá. 117 p.
- Consorcio BCEOM – TERRAM. 2000. Valoración económica de los recursos naturales y diseño de un sistema de cuentas ambientales satélite en el marco de las cuentas nacionales de Panamá. Panamá, Panamá. s.p.
- Constitución de la República de Panamá. 1941. Panamá. 2 ene. 1941.
- Contraloría General de la República de Panamá. 2015. Instituto Nacional de Estadística y Censo - Panamá (en línea, sitio web). Consultado 11 sep. 2018. Disponible en https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=49&ID_PUBLICACION=776&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=16 (Estadísticas ambientales: recursos forestales y suelo.,).
- Decreto Ejecutivo No. 37, 2009. "Por el cual se aprueba la Política Nacional Forestal, sus principios, objetivos y líneas de acción". Gaceta Oficial Digital. Panamá. 12 jun.
- Díaz, I; Pineda, E; Arcia, D. 2012. Incentivos y desincentivos a la actividad forestal en Panamá. Panamá, Panamá, CATIE. 51 p.
- El Capital Financiero. 2014. Aumenta participación en negocios forestales - ElCapitalFinanciero.com - Noticias Financieras de Panamá (en línea, sitio web). Consultado 25 abr. 2019. Disponible en <https://elcapitalfinanciero.com/aumenta-participacion-en-negocios-forestales/>
- Esquivel, E. 2009. Sendero ambiental: La historia de las leyes ambientales en Panamá (en línea, sitio web). Consultado 16 may 2018. Disponible en <http://senderoambiental.blogspot.com/2009/08/la-historia-de-las-leyes-ambientales-en.html> (2009-08-26,).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2000. Estado actual de la información sobre manejo forestal (en línea). Consultado 7 may. 2019. Disponible en <http://www.fao.org/3/AD395S/AD395s08.htm>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2010a. Elaboración de una política forestal eficaz: una guía. Roma, Italia. 96 p. (Estudio FAO: Montes 161).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2010b. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010: Términos y definiciones. Roma, Italia. 30 p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2014. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015. Informe Nacional Panamá. Roma, Italia. 104 p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2018a. Gestión forestal sostenible (en línea, sitio web). Consultado 29 jul. 2018. Disponible en <http://www.fao.org/forestry/sfm/85084/es/>.



- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2018b. Making forest concessions in the tropics work to achieve the 2030 Agenda: Voluntary Guidelines. Y Tegegne, J Van Brusselen, M Cramm, T Linhares-Juvenal, P Pacheco, C Sabogal, D Tuomasjukka (ed.). Rome, Italy. 128 p. (FAO Forestry Paper 180).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura); CE (Comisión Europea). 2002. Estado de conservación de los bosques de Panamá. Santiago, Chile. 243 p.
- IITO (Organización Internacional de las Maderas Tropicales). 2019. Sistema de trazabilidad mejora la gobernanza forestal en Panamá (en línea, sitio web). Consultado 6 may 2019. Disponible en https://www.itto.int/es/news/traceability_system_improves_forest_governance_in_panama/
- Lammerts van Bueren, E; Blom, E. 1997. Hierarchical Framework for the Formulation of Sustainable Forest Management Standards. Netherlands, Tropenbos Foundation. 82 p.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente). 2016a. Estrategia 2016-2019: Programa de pequeñas donaciones. Panamá, Panamá. 28 p.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente). 2016b. Iniciativa para el fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá: sesión del comité técnico de la mesa de diálogo. Panamá, Panamá. s.p.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente). 2017a. Ley N° 69 Que crea un programa de incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales y dicta otras disposiciones Panamá, s.e. 1-13 p.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente). 2017b. Programa de inversión para la restauración de cuencas hidrográficas prioritarias (en línea, sitio web). Consultado 6 may. 2019. Disponible en <https://miambiente.gob.pa/miambiente/index.php/metas-procuencas>
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente). 2018a. Estrategia Nacional Forestal 2050. Panamá, Panamá. 35 p.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente). 2018b. Nota aclaratoria: información vertida en el diario La Prensa. Panamá, Panamá. s.p.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente). 2019. Permisos de aprovechamiento forestal. Panamá, Panamá. 1 Disco compacto.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente); WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza); ITTO (International Tropical Timber Organization). 2015. Iniciativa para el fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá. Panamá, Panamá. 22 p.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente). 2016. DIFOR Plan Estratégico 2016 2026. Panamá, Panamá. 34 p.
- Morán, M; Campos, J; Louman, B. 2006. Uso de principios, criterios e indicadores para monitorear y evaluar las acciones y efectos de políticas en el manejo de los recursos naturales. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 79 p. (Serie Técnica. Informe Técnico no. 347).
- Morell, MG. 2012. Valoración de los recursos forestales en Panamá: proyecto Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación (REDD) de bosques en Centroamérica y República Dominicana (REDD – CCAD – GIZ). Panamá, Panamá. 147 p. (Informe de consultoría).
- OIMT (Organización Internacional de las Maderas Tropicales). 2007. Exponiendo el Manejo Forestal Sostenible de las Tierras Forestales de la Comarca Emberá-Wounaan del Darién, Panamá. Panamá, Panamá. 47 p. (PD 405/06 Rev 03).
- Panamá Agro. 2013. Rueda de negocios sobre madera se celebrará en Panamá (en línea, sitio web). Consultado 25 abr. 2019. Disponible en <http://www.panamaagro.com/noticias/actualidad/249-rueda-de-negocios-sobre-madera-se-celebrara-en-panama.html>
- Pedroni, L; De Camino, R. 2001. Un marco lógico para la formulación de estándares de manejo forestal sostenible (en línea). Turrialba, Costa Rica, CATIE. 56 p. (Serie Técnica. Informe Técnico 317). Disponible en https://books.google.cl/books?hl=es&lr=&id=PyoOAQAAIAAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=manejo+forestal+basado+en+ecosistema&ots=zSW-c20_Ho&sig=4eCQyqRPB3wg1cE9UnHIV13INFs
- Resolución AG No. 0005, 2013. "Por la cual se aprueba el reglamento para la acreditación del regente forestal ante la Autoridad Nacional del Ambiente Panamá, Panamá". 25 p.



- Rivera, L; Lara, G; Torres, F. 2016. Recomendaciones para la implementación de salvaguardas en Panamá : Análisis del marco legal. s. n. t. 88 p.
- Segura, O, Kaimowitz, D; Rodríguez, J. 1997. Políticas forestales de Centro América: Análisis de las restricciones para el desarrollo del sector forestal. San Salvador, El Salvador, CCAB-AP. 284 p.
- Tapella, E. 2007. El mapeo de actores claves. Córdoba, Argentina, Universidad Nacional de Córdoba. 18 p.
- Testa, M. 2018. El 32% de la madera que se comercializa en Panamá es ilegal (en línea). La Estrella de Panamá, Panamá; 6 may.:s.p. Consultado 11 sep. 2018. Disponible en <http://laestrella.com.pa/vida-de-hoy/planeta/32-madera-comercializa-panama-ilegal/24061780>
- WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2016. De la innovación a una mejor gobernanza forestal | WWF (en línea, sitio web). Consultado 6 may 2019. Disponible en <https://wwf.panda.org/?269490/Innovacion>



6. Anexos

6.1 Lista de asistencia a taller de evaluación de la política forestal de Panamá

PROGRAMA FAO - U E F L E G T




Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura






REGISTRO DE PARTICIPACION

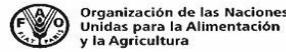
Evento: Taller de Análisis de la Política Forestal de la República de Panamá **Fecha:** 28 de marzo de 2019

Lugar: Centro de Capacitación y Negocios, Ciudad del Saber, Ciudad de Panamá

N.	ORGANIZACIÓN	NOMBRE DEL PARTICIPANTE	NÚMERO DE CÉDULA	TELÉFONO	CORREO	FIRMA
1.	CATIE - Estudiante	Maximo Moreno	1-722-664	6453-1410	maximo.moreno@catie.ac.cr	<i>Maximo Moreno</i>
2	MOP	Rafael Carvallo	8-396-259	667-6690	RAFAELCARVALLO.FLORENSON@GMAIL.COM	<i>Rafael Carvallo</i>
3	MOP	CANDACE KODOLAK	4-191-474	6657-0392	ch@guinica.com	<i>Candace Kodolak</i>
4	CATIE	FERNANDO CARRERA	7123706	(506)89462913	FCARRERA@CATIE.AC.CR	<i>Fernando Carrera</i>
5	ANARAP	Bianca Moran	8-482-455	6616 7994	bianca@ecotopratech.com	<i>Bianca Moran</i>
6	Alieka González	Universidad del Caribe	4-809-1385	6158-2309	aliesaleikaso@gmail.com	<i>Alieka González</i>
7.	Enis Dejanin	Universidad del Caribe	8-953-2114	6643-1916	enisorovanic@gmail.com	<i>Enis Dejanin</i>
8	Universidad Caribe	Esamoni E. Cumara	8-985-2493	6495-6493	EsamoniE.Cumara@gmail.com	<i>Esamoni E. Cumara</i>
9.	Universidad Caribe	Crystal Velasco	8-927-530	6421-3941	civr2315@gmail.com	<i>Crystal Velasco</i>



PROGRAMA FAO - UE FLEGT



N.	ORGANIZACIÓN	NOMBRE DEL PARTICIPANTE	NÚMERO DE CÉDULA	TELÉFONO	CORREO	FIRMA
10	Universidad Estatal	Paula Rodríguez	8-936-694	6660-6617	pieth0660@hotmail.com	Paula Rodríguez
11	Universidad del Caribe	Tatiana Hernández	8-899-135	68-48-12-68	tatinicola@hotmail.com	Tatiana M. Hernández
12	Universidad del Caribe	Nader Pinilla	8-954-1562	6135-6044	Naderza@icloud.com	Pinilla
13	Universidad del Caribe	Brayam Rojas	8-948-511	62393922	barcrojas@gmail.com	Brayam Rojas
14	Universidad del Caribe	Angel Garza	8-968-1867	6765-5500	angelgarza2011@gmail.com	Angel Garza
15	Pueblo Indígena Uti Ajubiere	Franklin Mejía	5-PR-0-138	6979 8403	franklinmejia@gmail.com	Franklin Mejía
16	Felipe Magallón	Felipe Magallón	8-397-92	66 408284	fmagallon@unian.gov.pa	Felipe Magallón
17	MI AMBIENTE	Rosario Bonilla	4-195-392	500-0855 EXT 614	rbonilla@mambiente.gob.pa	Rosario Bonilla
18	SECRETARÍA NACIONAL DE ENERGÍA (SNE)	Héctor Rodríguez	8-756-9917	527-9976	hrodriguez@energia.gob.pa	Héctor Rodríguez
19	Universidad de Panamá	Radame Zetter	8-842-2341	6168-2876	radame_zetter@hotmail.com	Radame Zetter
20	Universidad del Caribe	Alexis Delgado	1-702-1317	6128-3047	adelgado21@hotmail.com	Alexis Delgado
21	CATIE	Rommel De Bastidas	10-708-1108	6147-9602	rommelbastidas20@gmail.com	Rommel De Bastidas
22	PPD GEF/PNUD	PILAR FONTOVA	5-8-143851	6201-2694	PILAR.FONTOVA@UNDP.ORG	Pilar Fontova
23	UTP Ing. Forestal	Lismara Castillo	8-955-332	6421-6537	lismara.castillo23@gmail.com	Lismara Castillo



PROGRAMA FAO - UE FLEGT



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



N.	ORGANIZACIÓN	NOMBRE DEL PARTICIPANTE	NÚMERO DE CÉDULA	TELÉFONO	CORREO	FIRMA
24	UTP Ing. Forestal	Adrian Agrazal	2-745-2344	6542 9576	adrian302000@hotmail.com	<i>Adrian</i>
25	UTP Ing. Forestal	Amanda Watson	8-750-143	6727-5446	amanda.watson@utp.ac.pa	<i>A. Watson</i>
26	UTP Ins. Forestal	Carlos Mestre	8-925-1350	6349-1927	CarlosAMestre50@hotmail.com	<i>Carlos Mestre</i>
27	Independiente	Marija Vallarino	8-344-415	6678-2899	marijavallarino@gmail.com	<i>Marija</i>
28	CONAFUA	Aracelio Marquez	6-42-389	6780-9561	aracelio@conafua.gub.pa	<i>Aracelio</i>
29	Mi Ambiente	Arconio Gonzalez	9-205-507	6516-3124	forestor21@gmail.com	<i>Arconio</i>
30	Universidad de Panamá	Milagros Sdenz	8-913-303	6508-2045	milagrosysdenz@gmail.com	<i>Milagros</i>
31	DIFOR-MiAmbiente	Joaquín Díaz	7-71-1941	6623-0818	jdiaz@miambiente.gub.pa	<i>J. Díaz</i>
32	DIFOR-MiAmbiente-Diós	Erica Aspinilla	8-892-1730	6363 8236	Hegeon18249@gmail.com	<i>Erica</i>



6.2 Resultados de la matriz de autoevaluación de la política forestal de Panamá

Matriz de principios, criterios e indicadores (PC&I)			
PRINCIPIO 1: Marco político legal Se fortalece y actualiza el marco político legal que regula el MFS			
Criterio	Pregunta	V	Comentarios
1.1. Se fortalecen los instrumentos legales a fin de que todos los actores que participan en la actividad forestal cuenten con un marco jurídico adecuado y estable	¿La política forestal define lo que el país debe hacer con sus bosques?	3	Sí, la define
	¿La política forestal cuenta con objetivos viables y verificables?	3	Sí
	¿La política forestal cuenta con indicadores de desempeño claros, actualizables y medibles en el tiempo?	1	No son disponibles, no son claros
	¿La política forestal promueve alianzas que aporten al desarrollo del sector forestal?	2	Mesas de diálogo, 5 resoluciones
	¿Se cuenta con normas y reglamentos adecuados que regulan el manejo de los bosques de producción?	2	
	¿La política forestal tiene traslapes con otras leyes que dificultan su operatividad?	1	Sí, con la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)
	¿Existen leyes no reglamentadas en el sector forestal?	3	Sí están reglamentados
	¿Hay protocolos aprobados que facilitan la gestión forestal y evitan la discrecionalidad en la aplicación de las normas?	3	
	¿Existe un sistema de seguimiento sobre los avances de la implementación de la política forestal?	1	Falta el plan estratégico
1.2. Se promueven acciones que fortalezcan la institucionalidad del sector forestal	¿Existe una estructura administrativa funcional por parte de la Difor?	1	No se implementa totalmente
	¿La Difor cuenta con un plan estratégico aprobado y funcionando?	1	Tienen un plan y no está aprobado, ingenieros forestales trabajando en otras divisiones, no en la parte forestal, sólo 1 y hay más de 100
	¿Difor cuenta con recursos logísticos y con un número adecuado de técnicos idóneos para atender las demandas del sector forestal?	1	Hay que incluir gente para reforzar



Matriz de principios, criterios e indicadores (PC&I)			
PRINCIPIO 2: Fortalecimiento del sector forestal			
Se fortalece el sector forestal mediante el estímulo y la promoción de procesos de descentralización, participación y coordinación interinstitucional			
Criterio	Pregunta	V	Comentarios
2.1. Se dota a la administración de los recursos necesarios para atender en forma eficiente y efectiva los requerimientos del manejo forestal sostenible.	¿Los requisitos para la aprobación de planes de manejo son acordes con las necesidades?	2	Se requiere de fondos suficientes para una buena evaluación
	¿Qué factores limitan la aprobación de planes de manejo?	3	La utilización de un regente forestal puede beneficiar el proceso, pues se cuenta con fe pública
	¿Se cuenta con un sistema de regencia funcional?	1	No hay profesionales suficientes en el área de Darién, que es la principal zona de producción
	¿El sistema de regencia cuenta con un mecanismo de seguimiento y evaluación de la gestión de los regentes?	1	Se requiere realizar una evaluación efectiva y mejorar la frecuencia.
	¿Se cuenta con sistema de trazabilidad en funcionamiento de carácter nacional?	1	Se cuenta solo para Panamá Este y Darién. Se debe montar el sistema brasileño a Panamá
	¿El sistema de trazabilidad incluye todos los eslabones de la cadena de producción (bosque, transporte, industria y comercialización)?	2	Ampliar a la parte de comercialización
2.2. Se estimula y descentraliza la participación en la promoción y gestión del MFS	¿Existe una adecuada coordinación institucional para la gestión del MFS?	1	Principalmente MIDA-MiAMBIENTE e instituciones financieras para producción agropecuaria
	¿La Mesa de Diálogo Forestal es un mecanismo de gobernanza que apoya la resolución de conflictos sectoriales que afectan los bosques?	2	Se debe realizar la mesa de diálogo con más frecuencia, en este momento se tiene un lapso en el que no se realiza
	¿Cómo calificaría los mecanismos de resolución de conflictos por la tenencia de la tierra que afecta los bosques de producción?	1	Son deficientes, hay mucho conflicto de interés
	¿En la Mesa de Diálogo existe una legítima participación y representatividad de todos los actores vinculados con el bosque?	2	Se requiere reactivar y procurar su continua realización
	¿Existen mecanismos para facilitar la sostenibilidad operativa de la Mesa de Diálogo Forestal?	1	Se requiere de fondos para garantizar la sostenibilidad de la mesa



Matriz de principios, criterios e indicadores (PC&I)			
PRINCIPIO 3. Desarrollo y fomento de capacidades			
Se aumentan las capacidades de los recursos humanos para la gestión del MFS			
Criterio	Pregunta	V	Comentarios
3.1. Se propicia la generación y transferencia de conocimientos especializados para el sector forestal y la sociedad civil.	¿El Estado cuenta con un programa de asistencia técnica para comunidades a través de sus diferentes organizaciones, gobiernos locales, gobiernos comarcales y municipios que participen en el manejo y aprovechamiento forestal en bosques de producción?	0	No cuenta. El MFS básicamente se aplica a pequeña escala y en reforestación privada a gran escala; los gobiernos locales buscan aplicar tasas de impuestos a las plantaciones comerciales y bosques nativos, pero no hay solicitudes de cooperación conjunta con las comunidades para capacitación y generación de empleos locales. Se necesitan programas de extensión a lo largo del país para permear el conocimiento.
	¿Se están formando profesionales forestales idóneos a nivel técnico y universitario para la gestión del MFS?	1	El personal que actualmente ejerce en su mayoría está próximo a jubilarse y no tenemos seguridad de que los que se están capacitando actualmente se integren a los entes gubernamentales. Debe fomentarse la educación en las áreas locales para llenar las plazas disponibles. También hay que destacar la falta de profesionales idóneos a nivel técnico para realizar inventarios forestales, profesionales en extracción, mantenimiento de plantaciones, capacitaciones que generan migración laboral en lugar de empleomanía local.
	¿Se implementan suficientes capacitaciones en la temática de MFS?	2	Deberían implementarse capacitaciones en centros de educación en los áreas aledañas a las plantaciones forestales y a las áreas boscosas donde se desarrollen de manera periódica cursos en las diferentes áreas que afectan el bosque, desde el avistamiento de aves, cursos para manejar documentos de exportación, cursos de aprovechamiento, conceder grados técnicos que permitan el empoderamiento de las poblaciones locales en el ramo forestal tanto para manejo de bosque natural como para manejo de plantaciones comerciales.
3.2 Se fomenta la divulgación de información técnica para capacitar y facilitar el manejo forestal sostenible.	¿Se implementan programas de investigación científica para apoyar la gestión del manejo forestal sostenible?	0	Los esfuerzos básicamente son privados y financiados con base en el interés de los inversionistas, los programas independientes no obtienen fondos lo que limita la investigación de alternativas viables en diferentes campos, lo que limita el crecimiento del conocimiento en el país.
	¿Existen ferias, ruedas de negocios u otra plataforma de comercialización para los productos del bosque?	2	Sí existen, con las limitantes de que los que llegan a vender madera no cuentan con infraestructura comercial para prestar servicios completos por lo que siempre quedan a expensas del comprador, no tienen conocimientos de manejar instrumentos y condiciones de pago, aunque hay opciones de exportación directa, pocos hacen el esfuerzo porque no hay un ente que fomente el empoderamiento del productor de madera y lo acompañe a desarrollarse como un comerciante y a salir de su área local y buscar mejores mercados.
	¿Existe un sistema activo de información de mercados, brindando información sobre tendencias en productos y precios de los productos del bosque?	0	No. La información que hay disponible es limitada y las fuentes desfasadas; como el productor no es el que entrega la información de los precios sino que es el comprador, se resta veracidad a la misma.
	¿Se está implementando una estrategia de divulgación dirigida a diversas audiencias para posicionar y fortalecer el conocimiento sobre el MFS?	2	El grado de desinformación es tan grande que lo que se informa es poco en comparación con el manejo mediático negativo que se da por medios amarillistas con poco acceso a situaciones reales.
	¿Existe claridad de que el MFS es una estrategia de conservación y desarrollo en los diferentes sectores de la sociedad?	0	Vivimos de espaldas al bosque, el desconocimiento es grande y en MFS, el sector de plantaciones es el único sector de la economía que en el 2018 creció a dobles dígitos y no se tienen cifras exactas que separen lo proveniente de plantaciones de lo del bosque nativo y la extracción del bosque nativo tiene una connotación negativa por parte de la sociedad.



Matriz de principios, criterios e indicadores (PC&I)			
PRINCIPIO 4. Competitividad			
Los bosques de producción se manejan en forma competitiva			
Criterio	Pregunta	V	Comentarios de los participantes de las mesas de trabajo
4.1. Se promueve el manejo sostenible de bosques naturales acorde al modelo de desarrollo forestal sostenible.	¿Difor realiza un adecuado control de los bosques de producción bajo manejo?	1	No hay suficiente personal con las competencias para monitorear los sitios bajo manejo.
	¿Existe un mecanismo de monitoreo independiente para el manejo de bosques de producción?	2	En los últimos años se ha puesto en marcha el Programa de Veeduría Forestal, el cual debe ser institucionalizado y adoptado a través de una norma que lo reglamente.
	¿Cuáles son las barreras que limitan la gestión de los bosques de producción?	2	No hay suficiente personal técnico especializado; hay que promover y fortalecer la cultura forestal para que la gestión de los bosques reciba respaldo de la sociedad quienes ven hoy la actividad como algo negativo.
	¿Existen metas para la gestión forestal sostenible de los bosques de producción?	3	Hay necesidad de operativizar las metas, dotar de recursos técnicos-financieros-mecanismos de evaluación y seguimiento.
	¿Existe un sistema de monitoreo al cumplimiento de las metas?	1	La política forestal es un ejemplo de la necesidad de contar con un sistema de monitoreo eficiente.
	¿Cómo calificaría el cumplimiento de las metas?	1	-
4.2. Se promueven mecanismos que incentivan la productividad y el desarrollo tecnológico del sector forestal.	¿Cómo califica los avances del marco normativo de incentivos forestales?	3	Se califica como bueno por el hecho de que se tiene una nueva ley de incentivos que considera el manejo del bosque, la industria y la certificación, pero recién, más de un año después, ha sido reglamentada; es urgente la divulgación para su implementación.
	¿Se promueve la certificación forestal para el manejo de bosques naturales y para la cadena de custodia de la producción del bosque e industria?	3	La nueva ley de incentivos considera el manejo del bosque, la industria y la certificación, pero recién, más de un año después, ha sido reglamentada. Es urgente la divulgación para su implementación. Además, es necesario un programa de extensión sobre manejo forestal, programas de promoción para la integración de la industria, liberar las barreras a la producción industrial forestal.
4.3. Se mejoran las condiciones de acceso a recursos e instrumentos financieros apropiados para el desarrollo del sector forestal.	¿Existen ONG que apoyan al MFS?	1	Hay pocas ONG nacionales que apoyan el MFS.
	¿Existe una estrategia para el combate de la tala ilegal?	3	Pero enfocado en Darién y Panamá Este, poco conocida. Es necesario fortalecerla y ampliarla al resto del país.
	¿Cómo calificaría el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la efectividad de la estrategia para el combate de la tala ilegal?	1	Hay que iniciar adoptando una definición de legalidad, la cual no aparece en las normas vigentes; sin ello, ¿cómo monitorear si la estrategia para combate de la tala ilegal es efectiva? Las acciones emprendidas en la actual administración se han concentrado en las regiones de Darién y Panamá Este; es necesario ampliar al resto del país.



Matriz de principios, criterios e indicadores (PC&I)			
PRINCIPIO 5. Incorporación de las comunidades Se incorpora a las comunidades rurales e indígenas en el MFS de los bosques de producción			
Criterio	Pregunta	V	Comentarios
5.1. Se promueve el manejo sostenible de bosques naturales en comunidades.	¿Existe participación de las comunidades en el MFS?	1	Falta información de parte de MiAMBIENTE en todas las comunidades y provincias. Más divulgación, capacitación y promover mayor participación de la comunidad.
	¿Existe participación de los gobiernos locales y comarcales en los sistemas de gobernanza sobre MFS?	1	De parte de los gobiernos locales existe poca participación. Se necesita más participación para la toma de decisiones. Sin embargo, en los gobiernos comarcales sí hay participación y sí existe toma de decisiones favorables y no favorables.
5.2. Se propicia ocupación de calidad que beneficie a los actores comunitarios en la cadena productiva forestal.	¿Existen industrias de transformación primaria cerca de los bosques de producción?	0	No existen industrias de transformación en los bosques de protección según nuestros conocimientos. No hay políticas públicas del Estado para promover industrias maderables cerca del bosque.
	¿Cómo calificaría el grado de participación de las personas de la comunidad en los procesos de aprovechamiento y transformación primaria de la madera?	2	Las comunidades hacen uso de la madera para empleo domésticos y como medio de transporte del diario vivir. Si existe un grado de participación de la cual las comunidades hacen aprovechamiento. Sin embargo, se necesita más capacitación para que las comunidades hagan mejor uso de los productos maderables.
	¿Cómo calificaría el grado de participación de las comunidades en el aprovechamiento de los productos forestales no maderables?	3	Las comunidades en la mayoría de los casos, los indígenas, hacen uso de productos no maderables para su economía, turismo (chunga; tagua, cocobolo etc.).
5.3. Se promueve en las comunidades rurales e indígenas la asociatividad y las cadenas productivas forestales de valor.	¿Existe presencia de empresas forestales comunitarias en funcionamiento?	2	Existe, pero pocas empresas forestales y con manejos deficientes. Se necesita mayor capacitación en las empresas forestales.
	¿Las empresas forestales comunitarias cuentan con apoyo de MiAMBIENTE?	0	No reciben capacitación ni ayuda por parte de las entidades estatales. Las ayudas que reciben en su mayoría son de las ONG.
	¿Las empresas forestales comunitarias cuentan con estructuras operativas funcionales?	1	Sí cuentan, pero no bien estructuradas como debería ser y son deficientes. Se debe brindar mayor capacitación a las empresas forestales.
	¿Las empresas forestales comunitarias tienen planes de inversión comunitaria?	2	MiAMBIENTE sí lo solicita, pero no se cumple a cabalidad en su plan operativo, rendimiento de cuentas, costos y planificación.

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



Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo

ISBN 978-9977-57-734-0



9 789977 577340