Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal

Estudio de caso: la vigilancia forestal independiente en Honduras

Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales

Max Yamauchi M. L.
Guillermo A. Navarro
Fernando Carrera
Róger Villalobos
Angela Díaz

PROGRAMA FAO-UE FLEGT

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Suecia Sverige

UKaid from the British people

CATIE
Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo

Serie Técnica
Informe Técnico no. 108
Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales
Publicación no. 20

Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal

Estudio de caso: la vigilancia forestal independiente en Honduras

Max Yamauchi M. L.
Guillermo A. Navarro
Fernando Carrera
Róger Villalobos
Angela Díaz

Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE
Turrialba, Costa Rica, 2021

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:

634.92
A532an Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. Estudio de caso: la vigilancia forestal independiente en Honduras / Max Yamauchi M.L... [et al]. – 1ª ed. – Turrialba, Costa Rica : CATIE, 2021.
58 p. : il. – (Serie técnica. Informe técnico / CATIE ; no. 108)

ISBN 978-9977-57-725-8

También en: Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales ; no. 20

1.Vigilancia forestal 2. Gobernanza forestal 3. Honduras I. Yamauchi M.L., Max II. Navarro A., Guillermo III. Carrera, Fernando IV. Villalobos Soto, Róger V. Díaz, Ángela 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), ni del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), 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 el DFID 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 el DFID."

Créditos

Edición técnica: Lorena Orozco Vílchez
Diagramación: Rocío Jiménez Salas
Fotografías de portada: Fausto Mejía Zelaya (Monitoreo Forestal Independiente)

Se sugiere citar este documento de la siguiente forma:

Yamauchi ML, M; Navarro, GA; Carrera, F; Villalobos, R; Díaz, A. 2021. Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. Estudio de caso: la vigilancia forestal independiente en Honduras. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 58 p. (Serie Técnica. Informe Técnico no. 108 / Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales no 20).

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

Índice

Agradecimientos 7

Acrónimos 8

Resumen 10

Abstract 11

1. Introducción 12

2. Metodología 13

3. Resultados 15

3.1 La vigilancia forestal independiente y el contexto forestal hondureño 15
3.1.1 La vigilancia forestal independiente 15
3.1.2 El sector forestal de Honduras 16

3.2. Marco legal y político para la vigilancia forestal independiente en Honduras 17
3.2.1 Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (LFAPVS) 17
3.2.2 Estrategia Nacional para el Control de la Tala y el Transporte Ilegal de los Productos Forestales (ENCTI) 18
3.2.3 Acuerdo Voluntario de Asociación FLEGT Honduras 19
3.2.4 Convenio 169 de la OIT y CLPI 22
3.2.5 Resumen de los instrumentos político-legales en vigilancia independiente 23

3.3. Experiencias de vigilancia forestal independiente en Honduras 24
3.3.1 Monitoreo forestal independiente (MFI) 25
3.3.2 Contraloría social a la gestión forestal (CS-GF) 27
3.3.3 Contraloría social al AVA FLEGT (CS-AVA) 33
3.3.4 Veedurías ciudadanas 38

3.4 Resumen general de las iniciativas de vigilancia forestal independiente de Honduras 39

4. Análisis 42

4.1 La situación de la vigilancia forestal independiente en Honduras 42

4.2 Diferentes enfoques, diferentes funciones en la gobernanza 42
4.2.1 Enfoque ‘operativo intrasectorial’ 43
4.2.2 Enfoque ‘estratégico extrasectorial’ 43
4.2.3 Perspectivas de las veedurías ciudadanas 43
4.2.4 ‘Estrategias complementarias’ 44

4.3 Cuestión terminológica: ¿monitoreo, evaluación o auditoría? 45
4.4 Lecciones y puntos de reflexión 46
4.4.1 La necesidad de mayor reconocimiento 46
4.4.2 Sostenibilidad 47
4.4.3 Independencia e imparcialidad 48
4.4.4 Por un camino común… 48

5. Conclusiones y hallazgos 50

6. Recomendaciones 52

7. Bibliografía 55

Lista de figuras

Figura 1. Dos vías de verificación de la legalidad forestal: el camino común desempeñado por las autoridades del gobierno (flecha negra) y la vigilancia forestal independiente (flecha roja), como un mecanismo adicional. 15

Figura 2. Esquema de los cinco componentes del Sistema para asegurar la legalidad de los productos de la madera de Honduras (parte superior) y el flujograma previsto entre acciones y actores del sistema de verificación de la legalidad forestal. En naranja están las actividades de vigilancia forestal independiente en tres niveles distintos: intrasectorial, extrasectorial e internacional. 20

Figura 3. Informes de inspección a planes operativos en bosques ejidales realizado por el CONADEH/MFI en 2010 25

Figura 4. Inspección en un sitio de aprovechamiento forestal realizado conjuntamente entre personal de CONADEH-MFI, autoridades forestales y otros actores. 26

Figura 5. Portada de la guía para la contraloría social de la gestión forestal 28

Figura 6. Flujograma del mecanismo de funcionamiento de las contralorías sociales propuestas por la ONG MFI, Honduras. 31

Figura 7. Práctica de campo como parte de una capacitación en contraloría social con actores comunitarios. 32

Figura 8. Portada de la guía ‘Procesos y herramientas de contraloría social al AVA FLEGT’ desarrollado por la FDsF 33

Figura 9. Proceso de capacitación para las contralorías sociales a nivel estratégico con actores de plataformas de gobernanza ambiental 35

Figura 10. Mecanismo de funcionamiento de la contraloría social al AVA FLEGT propuesta por la FDsF 36

Figura 11. Relaciones entre actores, mecanismos de vigilancia, enfoques y sus efectos sobre la gobernanza forestal, Honduras 45

Lista de recuadros

Recuadro 1. Atribuciones de los consejos consultivos forestales relacionados a la vigilancia independiente, según la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Honduras 18
Recuadro 2. Referencias sobre la vigilancia independiente presentes de forma dispersa en el acuerdo voluntario de asociación, Honduras. 21
Recuadro 3. Etapas para la realización de contralorías sociales según la guía elaborada por el MFI 30

Lista de cuadros

Cuadro 1. Resumen de los principales aspectos de la vigilancia independiente del sector forestal de Honduras según dos instrumentos político-legales distintos: la LFAPVS y el AVA FLEGT 23
Cuadro 2. Resumen de las principales características de cuatro iniciativas de vigilancia forestal independiente de Honduras 40

Agradecimientos

Queremos agradecer a todas las personas que de alguna manera contribuyeron a viabilizar este trabajo. Principalmente, a las que donaron su tiempo durante las entrevistas y compartieron sus experiencias e información sobre las experiencias de vigilancia forestal independiente de Honduras: representantes de la CONPAH, MFI, FDsF, ICF, SETAVA, Fundación Madera Verde y actores de la Plataforma de Gobernanza Ambiental de Olancho.

No hubiera sido posible desarrollar el presente trabajo sin el apoyo del Programa FAO UE FLEGT; queremos agradecer principalmente a Elsa Melania Durán, coordinadora del programa en Honduras y al Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), quien proporcionó el apoyo estructural del estudio.

Agradecemos a los revisores, quienes contribuyeron con la construcción y calidad del presente documento. Finalmente, pero no menos importante, queremos externar nuestro reconocimiento a todos los actores y actoras que, desde sus distintas posiciones, han creído y luchado por un desarrollo forestal social y ambientalmente más justo en Honduras.

Acrónimos

AFE/COHDEFOR	Administración Forestal del Estado – Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
AVA	Acuerdo Voluntario de Asociación (FLEGT)
CCA	Comité Conjunto de Aplicación del AVA FLEGT
CCF	Consejo Consultivo Forestal
CCT	Comisiones Ciudadanas de Transparencia
CLPI	Consulta libre, previa e informada
COCONAFOR	Consejo Consultivo Nacional Forestal
CONADEH	Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras
CONPAH	Confederación de los Pueblos Autóctonos de Honduras
CS	Contraloría social
CS-AVA	Contraloría social al AVA FLEGT
CS-GF	Contraloría social a la gestión forestal
CT	Comité técnico del AVA FLEGT
ENCTI	Estrategia Nacional para el Control de la Tala y el Transporte Ilegal de los Productos Forestales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
FAO UE FLEGT	Programa de la FAO y Unión Europea para la Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales
FDsF	Fundación Democracia sin Fronteras
FLEGT	Forest Legal Enforcement, Governance and Trade / Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales
GT	Grupo de trabajo
GW	ONG Global Witness
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
IP	Instituto de la Propiedad
LFAPVS	Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MFI	Monitoreo forestal independiente
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONG MFI	ONG Monitoreo Forestal Independiente
ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
OSC	Organización de sociedad civil
PGA	Plataformas de Gobernanza Ambiental
PIAH	Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Honduras
PMF	Plan de manejo forestal

POA	Plan operativo anual
REDD	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques / Reducing emissions from deforestation and forest degradation
SALH	Sistema para Asegurar la Legalidad de los Productos de la Madera de Honduras
SIIAVA	Secretariado Interinstitucional de Implementación del AVA FLEGT de Honduras
SVLF	Sistema de Verificación de la Legalidad Forestal
UE	Unión Europea

Resumen

La tala ilegal es uno de los principales factores asociados a procesos de degradación y deforestación de bosques tropicales, siendo un problema estructuralmente relacionado a debilidades en la aplicación de leyes y procesos de gobernanza forestal. En este contexto, la existencia y fortalecimiento de mecanismos de control y verificación de la legalidad forestal alientan el manejo forestal sostenible y la buena gobernanza. Como uno de los mecanismos que pueden integrar sistemas de verificación de la legalidad forestal, la vigilancia forestal independiente representa un proceso de empoderamiento y participación social, en el que la sociedad civil y profesionales independientes realizan la verificación de la legalidad forestal y son influyentes directos de la transparencia y gobernanza forestal.

En este escenario, el Programa FAO UE FLEGT busca reducir la tala ilegal a través del apoyo a proyectos de fortalecimiento de la gobernanza forestal en países productores de madera. En el marco de este Programa, el presente trabajo realizó un conjunto de estudios de caso sobre experiencias de vigilancia forestal independiente desarrolladas en Honduras, Panamá y Perú, que son presentados en una serie de tres documentos, uno por país. En un cuarto documento se presenta un análisis comparativo entre las diferentes experiencias estudiadas.

En Honduras se revisaron cuatro iniciativas: el monitoreo forestal independiente (MFI), la contraloría social a la gestión forestal y el acuerdo voluntario de asociación FLEGT, así como una propuesta de veeduría ciudadana. Entre estas experiencias se pudieron diferenciar dos enfoques distintos de vigilancia: un enfoque operativo intrasectorial, basado en la verificación del cumplimiento normativo en actividades de aprovechamiento forestal y un enfoque estratégico extrasectorial, basado en la verificación de la actuación de actores del AVA FLEGT de Honduras.

Aunque Honduras cuenta con mecanismos conceptualmente bien desarrollados, el grado de aplicación práctica es variable, siendo todavía poco consolidados en algunos casos. En este sentido, en el pasado se realizaron acciones constantes de MFI, pero en la actualidad, ninguna organización realiza una vigilancia de este tipo de forma estructurada y sistemática en el país. En la actualidad se da un proceso de fortalecimiento y establecimiento de iniciativas más sólidas por la sociedad, pero son esfuerzos que todavía buscan el apoyo de las autoridades en el contexto de establecimiento del AVA FLEGT.

Algunos de los principales desafíos para consolidar las prácticas de vigilancia independiente en Honduras parecen estar asociados al tema del reconocimiento formal y valorización de estas actividades ante las autoridades, la sostenibilidad económica y social para el mantenimiento constante de las actividades y lograr una articulación estratégica para que se coordinen de forma sinérgica las acciones distribuidas en el país. Aun así, se destaca que las experiencias piloto ya realizadas en algunas regiones han demostrado un importante potencial para contribuir al fortalecimiento de la gobernanza forestal y su transparencia.

Palabras clave: vigilancia forestal independiente, verificación de la legalidad forestal, gobernanza forestal, monitoreo forestal independiente, contraloría social, veeduría.

Abstract

Illegal logging is one of the main drivers associated with tropical forest degradation and deforestation, representing a problem structurally related to weaknesses of law enforcement and forest governance processes. In this context, strengthening mechanisms of forest legality control and verification supports sustainable forest management, good governance, fair competition between the sector's actors, and access to more rigorous markets. As a possible mechanism to integrate Forest Legality Verification Systems, independent forest vigilance represents a process of social empowerment and participation, in which civil society and independent professionals verifies forest legality and are direct influencers to the sector transparency and governance.

In this scenario, the FAO EU FLEGT Program aims to reduce illegal logging by supporting forest governance strengthening projects in timber-producing countries. As a part of the FAO EU FLEGT Program framework, a set of study cases were conducted to systematize different independent forest vigilance experiences held in Honduras, Panamá, and Perú. Those studies are presented in a series of four documents, one for each country and a comparative analysis between each of them.

Four distinct initiatives were reviewed in Honduras: The Independent Forest Monitoring, the 'Contraloría Social' (civil society controllership) of Forest Management and FLEGT VPA in Honduras, and a proposal of citizen 'veeduría'. Different vigilance models were identified between these experiences: 1) an operative intrasectorial focus, based on the verification of norm compliance in forestry operations, and 2) a strategic extrasectorial focus, based on the performance and responsibilities verification of the FLEGT VPA actors in Honduras.

Despite Honduras already counts on conceptually well-developed mechanisms, the level of practical application is variable, being still little consolidated in some cases. In previous years, IFM activities were frequently conducted, but nowadays there is no organization performing independent forest vigilance in a structured and systematic way. The country is now living a strengthening process, trying to establish civil society solid initiatives. However, those efforts are still searching for the support of authorities in the context of the FLEGT VPA.

Some of the main challenges to consolidate the independent vigilance practices in Honduras seems to be associated with the formal recognition and valorization of these activities by the authorities, so as the economic and social sustainability for the constant maintenance of the activities, and the establishment of strategic and synergic coordination for the different activities being held in the country. Nevertheless, it shall be highlighted that the pilot experiences held in some regions have already demonstrated an important potential to contribute and strengthen forest governance and transparency in Honduras.

Keywords: independent forest vigilance, forest legality verification, forest governance, independent forest monitoring, contraloría social, civil society controllership.

1. Introducción

La tala ilegal es uno de los principales problemas cuando se trata de la deforestación y degradación de bosques tropicales (Lawson y MacFaul 2010). Sea dentro de bosques con permisos legales para su aprovechamiento o fuera de estas áreas, es un problema que generalmente se deriva de un conjunto de debilidades en la gobernanza forestal y ambiental de un país o región, que finalmente tiene efectos ecosistémicos, sociales y económicos a escalas que van desde lo local hasta lo nacional. En este contexto, en los últimos años la política forestal ha sido foco de amplios debates tanto a nivel nacional como internacional, abarcando temas como FLEGT y REDD+ e involucrando principalmente a países tropicales (Brown *et* á*l.* 2008).

Dentro de un conjunto de estrategias y procesos que conforman la política y gobernanza forestal de un país, el control y la verificación de la legalidad forestal son actividades clave para asegurar la conservación de los bosques y un manejo forestal sostenible. En este sentido, tanto uno como el otro puede estructurarse como sistemas de control o sistemas de verificación de la legalidad forestal (SVLF) que, a su vez, son estructurados por un conjunto de procesos y acciones prácticas (Brown *et* á*l.* 2008). Entre estas acciones, la vigilancia forestal independiente se desarrolla como un mecanismo en que 'terceros', actores externos al gobierno, vigilan los diferentes eslabones del sector forestal y medio ambiente, a fin de verificar el cumplimiento de las responsabilidades de los diversos actores.

En este escenario, el Programa FAO UE FLEGT (Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales), contribuye a reducir la tala ilegal a través del financiamiento de proyectos de fortalecimiento de la gobernanza forestal en países productores de madera. En el marco de este Programa, se analizó un conjunto de experiencias de vigilancia forestal independiente aplicadas en Honduras (este documento), Panamá (Yamauchi *et ál*. 2021a) y Perú (Yamauchi *et ál*. 2021b), las cuales se presentan en una serie de cuatro publicaciones: tres estudios de caso, uno por país y un análisis comparativo entre los tres (Yamauchi *et ál*. 2021c).

En el presente estudio de caso se caracterizan y discuten las principales experiencias que impulsan la participación social e independiente en la vigilancia del sector forestal de Honduras, así como el contexto normativo, institucional y político en que se integran. Entre las experiencias estudiadas están el monitoreo forestal independiente, las contralorías sociales a la gestión forestal y el acuerdo voluntario de asociación FLEGT (AVA FLEGT) y las veedurías ciudadanas.

A continuación se resume la metodología aplicada en este trabajo, para luego presentar brevemente conceptos generales de los mecanismos de vigilancia forestal independiente, el contexto y problemática que presenta el sector forestal hondureño, así como los principales mecanismos político-legales que inciden sobre el tema de vigilancia independiente del sector. Seguidamente se exploran aspectos conceptuales y prácticos de las experiencias desarrolladas en el país.

2. Metodología

Conforme se mencionó anteriormente, el presente trabajo es el primero, de un conjunto de cuatro documentos, fruto del estudio 'Análisis sobre experiencias de vigilancia forestal independiente en Honduras, Panamá y Perú: insumos para la buena gobernanza forestal', trabajo de maestría de la Escuela de Posgrado del CATIE, realizado en el marco del Programa FAO UE FLEGT (Yamauchi 2020).

El estudio consistió en una sistematización de experiencias, es decir, un proceso ordenado de reconstrucción de experiencias, generación de conocimientos a través de la reflexión crítica de los actores participantes y la comunicación de aprendizajes resultantes. Se organizaron acontecimientos y conocimientos producidos en la práctica, a fin de comprenderlos, distinguir sus componentes y relaciones, contrastarlos con la teoría y el conocimiento anterior. Se identifican así, lecciones que posibilitan mejorar/transformar las experiencias y generar pautas de acción en el contexto en el que están insertas.

El presente trabajo constituye además una investigación exploratoria, pues existen pocos trabajos previos acerca del tema abordado, principalmente en la región de América Latina. El estudio tiene carácter cualitativo, de forma que la información fue recogida a partir de un muestreo no probabilístico con actores clave: participantes de las experiencias en vigilancia forestal independiente y otros actores locales externos, como agentes del gobierno u otras organizaciones relacionadas al tema.

La metodología se realizó mediante un procedimiento de tres etapas, las cuales fueron diseñadas para generar productos específicos y cumplir con los objetivos planteados. Las etapas fueron realizadas en orden cronológico: 1) Revisión conceptual para el análisis de la vigilancia forestal independiente, 2) sistematización de experiencias y 3) comparación de experiencias:

Etapa 1. La primera etapa del trabajo consistió en la realización de una revisión bibliográfica y conceptual sobre los distintos enfoques de vigilancia forestal independiente existentes en el mundo y en América Latina. Con ello se buscó una mejor comprensión sobre las diferencias y similitudes teóricas entre enfoques. Esta etapa fue crucial para la realización de un mejor análisis de las experiencias en la etapa 2.

Etapa 2. La segunda etapa abarcó la sistematización y análisis de las experiencias de vigilancia forestal independiente. Para ello se revisaron documentos secundarios, informes de proyectos, manuales y normativas, entre otros. Con base en esto se seleccionó un conjunto de actores clave para la aplicación de entrevistas semiestructuradas y grupos focales, a fin de triangular la información. Para cada caso se entrevistaron personas representativas de diversas perspectivas: actores de vigilancia, ejecutores y autores conceptuales de las experiencias, representantes de las autoridades forestales en distintas direcciones, actores externos como ONG y organizaciones de la sociedad civil. Algunos de los entrevistados fueron contactados por indicación de terceros.

Para este estudio de casos, además de la revisión de documentos, se realizaron dos grupos focales y seis entrevistas con actores clave relacionados con las experiencias de vigilancia forestal independiente y auditorías sociales: representantes de las autoridades forestales en el tema de auditoría técnica y desarrollo forestal comunitario, ONG, organizaciones de representación indígena y actores comunitarios, entre otros. Por respeto al pedido de anonimato, en este documento no se mencionan los nombres de las personas entrevistadas.

Etapa 3. La tercera y última etapa consistió en la combinación de los resultados obtenidos en las etapas anteriores, a fin de clasificar las diversas experiencias, identificar sus principales similitudes y diferencias y, principalmente, el potencial de cada una para contribuir a la buena gobernanza. El fruto de esta etapa está plasmado en la cuarta publicación de este conjunto (Yamauchi *et ál*. 2021c).

Para mayores detalles sobre la metodología aplicada, etapas, protocolo de entrevistas y sobre el marco conceptual para el análisis de experiencias de vigilancia forestal independiente, el lector puede remitirse a Yamauchi (2020) (Metodología y Capítulo 1. Verificación de la legalidad forestal: un marco conceptual para el análisis de experiencias de vigilancia forestal independiente).

3. Resultados

3.1 La vigilancia forestal independiente y el contexto forestal hondureño

3.1.1 La vigilancia forestal independiente

La vigilancia forestal independiente representa un proceso de empoderamiento y participación social en el que la sociedad civil organizada y profesionales independientes son actores prácticos de la verificación de la legalidad forestal e influyentes directos de la transparencia y gobernanza (Figura 1). Mediante la corroboración del cumplimiento legal de actividades de aprovechamiento en campo, análisis de documentos y observación a las responsabilidades de los actores institucionales y operativos, incluyendo a las propias autoridades forestales, se genera una perspectiva adicional sobre el estado del sector y gobernanza forestal. Como hemos mencionado anteriormente, es una práctica que puede desarrollarse como un componente del sistema de verificación o control forestal de un país.

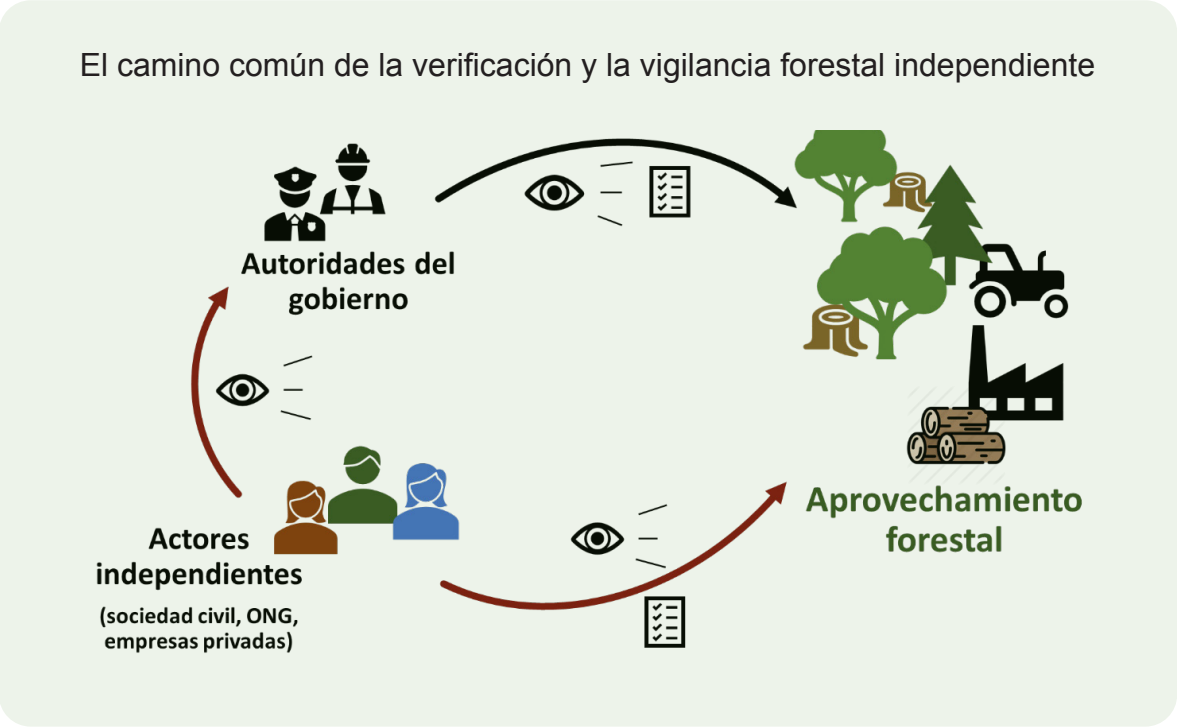

Figura 1. Dos vías de verificación de la legalidad forestal: el camino común desempeñado por las autoridades del gobierno (flecha negra) y la vigilancia forestal independiente (flecha roja), como un mecanismo adicional.

El campo de la verificación se basa en una condición de poca certeza de que el 'sistema normal' de control forestal funcione adecuadamente en muchos de los países de las regiones tropicales. Además, en algunos casos se presentan exigencias de medidas y garantías adicionales de que la madera es proveniente de fuentes legales (Brown *et ál.* 2008). En este escenario, la vigilancia forestal independiente no sustituye las prácticas 'oficiales' de verificación y control, sino que opera como un mecanismo adicional al SVLF, buscando brindar mayor legitimidad y credibilidad al sector y sus productos, así como generar insumos para la mejora continua de la gobernanza.

En este contexto, la 'vigilancia forestal independiente' es un término general que engloba una diversidad de formas de acción que reciben distintos nombres. La contraloría social, veeduría forestal, monitoreo forestal independiente, observación independiente, monitoreo externo o 'monitoreo por mandato propio', son ejemplos de algunas variantes tipológicas de experiencias de vigilancia independiente desarrolladas en América Latina, África y Asia. Aun así, todavía son pocos los trabajos que profundizan sobre las diferencias en cada caso, su potencial para contribuir a la gobernanza, efectos que han proporcionado en contextos específicos, e incluso los términos utilizados para designar las actividades.

Es interesante notar que la vigilancia forestal independiente no es un modelo cerrado de funcionamiento, pero se caracteriza por un conjunto de aspectos clave que deben ser analizados caso a caso. Para la comprensión de un mecanismo de este tipo, es importante realizar algunos cuestionamientos básicos relacionados al verbo 'vigilar': ¿qué se está vigilando?, ¿quién está vigilando? y ¿cómo se está vigilando? Este conjunto de preguntas permite el entendimiento del tipo de objeto y enfoque de la actividad, el tipo de actor y el método de acción con que se trabaja, permitiendo así diferenciar las experiencias desarrolladas en distintos contextos.

Adicionalmente, aspectos como la independencia e imparcialidad de los actores, la relación y diálogo con actores institucionales y el SVLF, la estructura legal sobre el tema en el país, el nivel de reconocimiento y uso de productos de la vigilancia, son también factores fundamentales por considerar en el análisis y estructuración de un mecanismo de vigilancia independiente.

3.1.2 El sector forestal de Honduras

Honduras cuenta con aproximadamente 6,3 millones de ha de bosques, lo que corresponde a cerca del 56% de su territorio (ICF 2019). De estos, la mayor parte está compuesta por bosques latifoliados (68,3%), concentrados principalmente en el norte y oriente del país, en los departamentos de Atlántida, Colón, Gracias a Dios y Olancho. Los bosques de coníferas, con predominancia de árboles del género *Pinus,* representan un 30,9% de la cobertura forestal y se localizan en la parte central y occidental del país (CIPF 2014; INE 2017; ICF 2019). Sin embargo, aunque una gran parte del país está cubierta por bosques, el sector contribuye poco a la economía local y nacional (ICF 2013), y se caracteriza por tener una de las mayores tasas de deforestación a nivel global. Según la evaluación de la FAO sobre recursos forestales, entre los años 1990 y 2020 Honduras ha registrado una pérdida anual de cerca del 0,3% de su cobertura boscosa (FAO 2020).

Son diversos los problemas y factores que llevan al contexto presentado. La Política Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre 2013-2022, además de los anteriores, reconoce serios desafíos en el sector: la presión hacia el cambio de uso de suelo; conflictos de tenencia y uso de la tierra (ej. hidroenergía y manejo forestal); tala y comercio ilegal de madera; debilidad institucional en el sector público; políticas sectoriales inestables y de corto plazo; baja atención a los propietarios privados e instalaciones forestales; deficientes mecanismos de coordinación y la falta de aplicación de leyes (ICF 2013, 2018). Estimaciones del 2004 indican que más de 70% (entre 125 y 45 mil m³/año) del consumo total de madera proveniente de bosques latifoliados se originó de producción clandestina, y cerca de 350 – 600 mil m³/año, cerca de 30 a 50% del consumo nacional, para el caso del bosque de pino. Se estima que el valor económico bruto obtenido de manera ilegal con estos volúmenes de madera superó los 55 millones de dólares en 2004 (Del Gatto 2004, citado por ICF 2018 y FEHCAFOR, citado por ICF 2018).

Según Transparency International (2020) la corrupción institucional en el país y un ambiente de poca seguridad (FFP 2019), contribuyen aún más a una frágil gobernanza política y administrativa y una condición de débil gobernabilidad en el sector forestal. Frente a este escenario, en los últimos 15 años, una serie de medidas han sido tomadas a fin de mejorar las condiciones de gobernanza y desempeño en este campo.

3.2 Marco legal y político para la vigilancia forestal independiente en Honduras

Honduras cuenta con marco legal y político que, entre leyes, convenios y acuerdos, estimula la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control social. Considerando la dimensión del monitoreo, evaluación y auditoría independiente del sector forestal, se destacan tres procesos que merecen atención en el presente análisis: la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (LFAPVS), la Estrategia Nacional para el Control de la Tala y el Transporte Ilegal de los Productos Forestales (ENCTI) y el proceso del Acuerdo Voluntario de Asociación FLEGT (AVA) con la Unión Europea. El Cuadro 1 presentado al final de esta sección, resume los principales aspectos relativos a la vigilancia forestal independiente presentes en estos mecanismos.

3.2.1 Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (LFAPVS)

La LFAPVS, creada en 2007 mediante el decreto legislativo No. 156-2007, establece las bases reglamentarias del sector forestal: su marco institucional, régimen jurídico, manejo, medidas de protección, delitos y faltas, dentro de otros aspectos. Asimismo, la ley abrió los precedentes para la creación de importantes estructuras administrativas y de participación ciudadana: el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) y los consejos consultivos forestales (CCF) (Poder Legislativo de Honduras 2008), respectivamente.

El ICF es el órgano responsable por la administración forestal. Actúa como ejecutor de la política nacional de conservación y desarrollo forestal, áreas protegidas y vida silvestre y tiene facultad de desarrollar programas, proyectos y planes y de crear las unidades administrativas para cumplir con los objetivos de la ley forestal. Por medio de sus diferentes estructuras, el ICF es responsable por el análisis, aprobación y seguimiento de licencias, planes de manejo forestal (PMF), planes operativos anuales (POA), así como de atender en forma permanente a la sociedad civil.

En su artículo 21, la LFAPVS establece los CCF como instancias de participación ciudadana, consulta y apoyo al ICF que deben existir a nivel nacional (COCONAFOR), departamental, municipal y comunitario. Estos consejos, dependientemente de cada nivel, deben de ser conformados por una mezcla de representantes del gobierno (quien en general los preside), organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria, así como de la iniciativa privada. La LFAPVS destaca algunas atribuciones de los CCF con relación a la vigilancia social del sector forestal (Cuadro 1).

Recuadro 1. Atribuciones de los consejos consultivos forestales relacionados a la vigilancia independiente, según la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Honduras

- Velar por el cumplimiento de las normas e instrumentos legales en la gestión forestal
- Ejercer contraloría social sobre el desarrollo de los planes, programas y proyectos forestales de su departamento/ municipio/ comunidad
- Participar en la delimitación, protección y vigilancia de las cuencas y microcuencas abastecedoras de agua de las comunidades
- Velar por la transparencia y la plena aplicación de los PMF mediante la práctica de contralorías sociales
- Vigilar por la conservación, protección y manejo sostenible de los bosques públicos, y asegurarse que los PMF no afecten el desarrollo de la comunidad
- Velar porque los proyectos y programas de reducción de la pobreza en materia forestal respondan a las necesidades y planes de desarrollo de la comunidad

3.2.2 Estrategia Nacional para el Control de la Tala y el Transporte Ilegal de los Productos Forestales (ENCTI)

Aprobada en 2018, la ENCTI es un documento previsto por la LFAPVS y elaborado por el ICF. La estrategia está fundamentada en tres grandes objetivos: 1) prevenir el aprovechamiento forestal ilegal, 2) fomentar el aprovechamiento legal y 3) controlar los aprovechamientos. En el ámbito del tercer objetivo, la estrategia enmarca el fortalecimiento de la presencia de la autoridad forestal en el territorio mediante procesos de desconcentración, descentralización y delegación de funciones y recursos. En este caso, la ENCTI sugiere el fortalecimiento de los CCF departamentales, municipales y comunitarios, con el fin de mejorar la gobernanza local para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales. Además, enfatiza el rol de los COCONAFOR en ‘acciones de supervisión y control social sobre la gestión pública y privada’ (ICF 2018).

3.2.3 Acuerdo Voluntario de Asociación FLEGT Honduras

En 2012, Honduras inició oficialmente la negociación del Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA) FLEGT con la Unión Europea, representando un intenso movimiento de reestructuración del sector. Vinculante entre las dos partes, el acuerdo se desarrolla como parte del Plan de acción FLEGT de la UE (2003), y busca un proceso de fortalecimiento de la gobernanza forestal y la reducción de la ilegalidad en el sector. Para tal fin, mediante un intenso proceso participativo entre instituciones gubernamentales, ONG, segmentos de la sociedad civil y cooperación internacional, el AVA establece un conjunto de instrumentos y metas que implican la formación de nuevas instancias organizativas, responsabilidades y relaciones entre los actores. El acuerdo está por ratificarse entre ambas partes (Parlamento Europeo y Congreso Nacional Honduras), al final de 2020 e inicios de 2021.

Como columna vertebral del AVA FLEGT Honduras, se establece el Sistema para asegurar la legalidad de los productos de la madera de Honduras (SALH). Este tiene como objetivo '*mejorar la gobernanza en el sector forestal del país, asegurando el estricto cumplimiento de la legalidad por parte de todos los operadores en la cadena de suministro forestal*'. Para ello, la constitución del SALH se basa en cinco elementos (Figura 2): 1) una definición de madera legal (tablas de legalidad), 2) el control de la cadena de suministro, 3) la verificación de los criterios de legalidad, 4) la expedición de licencias FLEGT para productos con destino a la UE y 5) la auditoría independiente (República de Honduras y Unión Europea 2019).

La implementación de cada medida es un proceso que involucra a una gran diversidad de actores conforme cada operación que se desarrolla en el sector. En el ámbito institucional el ICF es quien lidera el proceso, pero otros órganos también acumulan diversas responsabilidades. También se destacan los operadores de justicia y las instancias de la fuerza pública con función en materia de prevención, control y aplicación de las leyes. En el SALH, las organizaciones de sociedad civil (OSC) tienen un importante rol enmarcado en el tercer elemento, la verificación de la legalidad forestal.

¿Cómo está prevista la vigilancia independiente en el AVA?

Hay puntos relevantes que considerar sobre los tipos de actores, actividades, alcance y enfoques de la vigilancia propuesta en el AVA. Uno de los aspectos fundamentales en esta discusión es tener claro qué exactamente se está vigilando y por qué. Esto es la base para definir las metodologías a ser aplicadas, quién va a actuar en este proceso y cómo se desarrollan las etapas de reporte y seguimiento.

En términos conceptuales, el AVA utiliza principalmente el término 'contraloría social' y, eventualmente, menciona 'veeduría social'. En ningún momento habla de 'monitoreo forestal independiente'. Aunque el texto no trae una definición exacta para cada uno de estos términos, en este contexto la 'contraloría' y 'veeduría' pueden ser interpretadas como sinónimos que designan formatos estructurados (con metodologías) de vigilancia, verificación y control social.

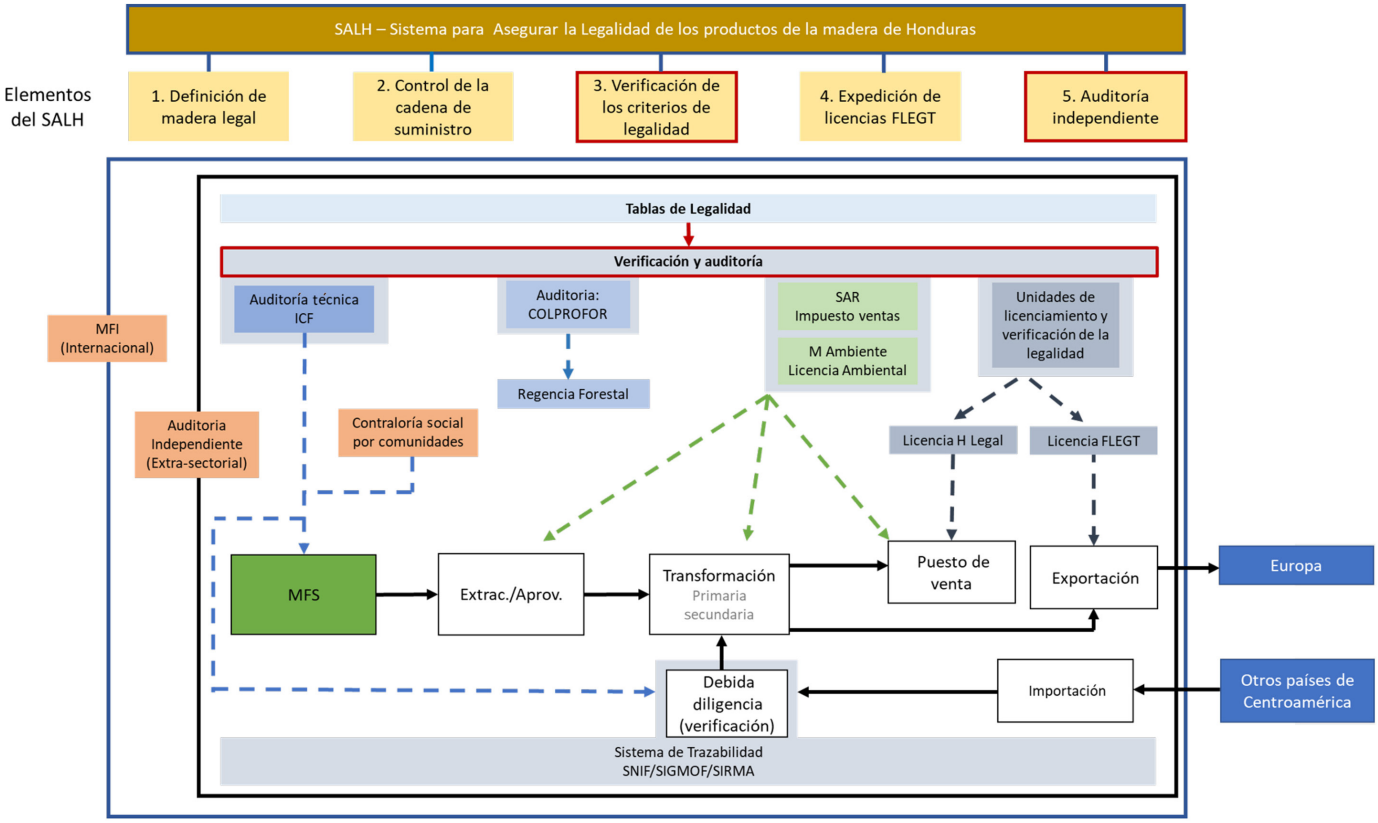

Figura 2. Esquema de los cinco componentes del Sistema para asegurar la legalidad de los productos de la madera de Honduras (parte superior) y el flujograma previsto entre acciones y actores del sistema de verificación de la legalidad forestal. En naranja están las actividades de vigilancia forestal independiente en tres niveles distintos: intrasectorial, extrasectorial e internacional. (Fuente: adaptado de Guillermo Navarro, FAO, material no publicado)

Enfoques, objetos y alcances

El SALH, en diferentes extractos, menciona la contraloría social como un mecanismo importante de participación ciudadana que tiene alta relevancia para los procesos de verificación de la legalidad forestal. Sin embargo, no se plantea de forma específica cuál es el enfoque de contraloría a ser desarrollada: cuáles son los objetos y alcances del proceso, métodos, o cómo debe actuar cada tipo de actor social. De manera dispersa en el Anexo V del AVA, referente al SALH, se mencionan algunos puntos (Recuadro 2).

Recuadro 2. Referencias sobre la vigilancia independiente presentes de forma dispersa en el acuerdo voluntario de asociación, Honduras

- 'De forma conjunta, las OSC y CCF realizan acciones de contraloría social para velar por el cumplimiento de las normas técnicas y administrativas en la ejecución de los PMF, POA y demás autorizaciones de aprovechamiento.'
- 'Las OSC (CCF, ONGD y otros) participan en la vigilancia de los recursos forestales y su impacto sobre la población, y ejercen contraloría social tanto sobre las actuaciones de las autoridades, como de los operadores.'
- 'Elaboración, por las OSC, de informes de verificación de autorizaciones de aprovechamiento y en general sobre el sector forestal, que se ponen a disposición del CCA.'
- 'Los CCF y OSC realizarán acciones de contraloría social sobre el SALH y el funcionamiento del presente Acuerdo en general.'
- 'Organizaciones de sociedad civil y de los PIAH para monitorear, en forma independiente, el funcionamiento del SALH en las operaciones en el bosque y la industria, mediante contralorías sociales.'

Según lo indicado en el Recuadro 2 sobre el AVA, se constatan varias posibilidades para el control social, quedando abierta la interpretación y formatos de acción que los actores sociales quieran adoptar. No obstante, haciendo un esfuerzo para clasificar los diferentes objetos de monitoreo en estos extractos, posiblemente se podrían dividir en tres tipos distintos.

A un nivel más operativo intrasectorial, la contraloría social estaría enfocada sobre:

1. Las acciones prácticas de aprovechamiento forestal (de campo) de los operadores, observando el cumplimiento de las normas en la ejecución de los PMF, POA y autorizaciones.
2. La actuación de la autoridad forestal y sus diversas responsabilidades prácticas relativas al otorgamiento de licencias y aplicación de leyes.

A nivel extrasectorial, más político y administrativo, la contraloría social estaría enfocada sobre:

3. El AVA y el propio SALH; vigilando el sistema, si las debidas estructuras están funcionando adecuadamente conforme al acuerdo y si los compromisos firmados se estuvieran cumpliendo.

Actores de la vigilancia

Es interesante notar cuales actores de la sociedad civil son mencionados para la función de contraloría social del sector forestal. En general, el AVA atribuye la función a los siguientes actores:

1. *Organizaciones locales.* Se incluyen grupos y autoridades a nivel comunitario, con énfasis en los CCF. Aunque no los excluyen, tampoco se mencionan otros cuerpos comunitarios, como podría ser el caso de juntas de agua, patronatos o comisiones ciudadanas de transparencia de los municipios (CCT).
2. *Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD).*

3. *Pueblos indígenas y afrodescendientes de Honduras (PIAH).* Por medio de sus organizaciones y órganos directivos, como es el caso de la Confederación de los Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), son mencionados para la participación en procesos de contraloría social y en la implementación de mecanismos de consulta libre, previa e informada (CLPI), un proceso íntimamente relacionado.
4. *Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH).* Aunque sea un órgano estatal, también es citado como un actor que realiza el control independiente en diversos aspectos relacionados al sector forestal.

En este contexto se nota que, al igual que con los actores mencionados, no se define bien en qué tipo de objeto y alcance cada uno de ellos debería de enfocar la contraloría. Es decir, no queda claro quién debería vigilar acciones a un nivel operativo, como las actividades de aprovechamiento y de la propia autoridad forestal y quién debería de observar el plano más extrasectorial y estratégico, como el cumplimiento del AVA y SALH.

Es importante resaltar que el AVA prevé, mediante la medida complementaria 1.11, el establecimiento de convenios de fortalecimiento y coordinación interinstitucional entre el ICF y los actores mencionados de la sociedad civil, a fin de propiciar una mejor realización y seguimiento de las contralorías sociales.

Reporte y seguimiento

En la sección sobre mecanismos de reclamos, el SALH indica el destino de los reportes, hallazgos y recomendaciones de las contralorías sociales. De la misma forma que los reclamos y denuncias comunes, los reportes deben ser conocidos y atendidos según el nivel (institución) que corresponda y, en última instancia, deben ser elevados al Comité Conjunto de Aplicación (CCA) del AVA. Además, se define que '*el SIIAVA (Secretariado Interinstitucional de Implementación del AVA) recibirá y tomará en cuenta los informes de contraloría social que realice el CONADEH, los CCF y la sociedad civil… sobre el funcionamiento del SALH, [y] que no hayan sido resueltos por las instituciones públicas involucradas en el SALH'*.

3.2.4 Convenio 169 de la OIT y CLPI

Por último, es también interesante resaltar que Honduras es parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Con este instrumento internacional, el país se compromete al respeto de diversos aspectos relacionados a los derechos indígenas, incluyendo el reconocimiento de su derecho a controlar las tierras, territorios y recursos (OIT 2014). Asimismo, al ratificar un convenio de la OIT, un Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Convenio.

En este caso, Honduras se encuentra en proceso de aprobación de la ley sobre la Consulta Libre, Previa e Informada (CLPI), un mecanismo que debería asegurar en el país los derechos previstos en el Convenio 169, principalmente relacionados a temas de participación social en procesos que los afectan. Aunque la CLPI no sea necesariamente direccionada a la vigilancia y control, representa una etapa crucial previa para el desarrollo de estas actividades. De este modo, así como son importantes los procesos de la CLPI, es también importante la vigilancia de los PIAH sobre el cumplimiento de los acuerdos y decisiones que son tomadas en estos procesos de participación.

3.2.5 Resumen de los instrumentos político-legales en vigilancia independiente

Como se ha visto, la LFAPVS y el AVA FLEGT son los dos instrumentos que de alguna forma hablan directamente de mecanismos de vigilancia forestal independiente. No obstante, es importante comprender que no son instrumentos distintos, sino complementarios. El AVA FLEGT y el SALH tratan de revisar y hacer que se aplique la ley forestal y la complementan en algunos puntos específicos (Cuadro 1). La CLPI, a su vez, es un proceso fundamental para la vigilancia independiente pero todavía se encuentra en proceso de construcción como ley y todavía no se ve aplicada en su totalidad.

Cuadro 1. Resumen de los principales aspectos de la vigilancia independiente del sector forestal de Honduras según dos instrumentos político-legales distintos: la LFAPVS y el AVA FLEGT

Instrumento	LFAPVS Ley Forestal, Áreas Protegidas, Vida Silvestre	AVA FLEGT Acuerdo Voluntario de Asociación Honduras
Año de creación	2007	2012 (negociaciones), 2019 (rubricado)
Mecanismo propuesto	Contraloría social	Contraloría y veeduría social (como sinónimos)
Objeto vigilado	Aprovechamiento forestal y el cumplimiento transparente de normas, planes, proyectos. Conservación y manejo sostenible de bosques públicos, respeto a comunidades	1) Aprovechamiento forestal y el cumplimiento transparente de normas, planes, proyectos. 2) Actuación de operadores y autoridades forestales. 3) Cumplimiento y adecuación del SALH y AVA.
Enfoque de vigilancia	Operativo	Operativo y político-administrativo
Actor de vigilancia	Consejos consultivos forestales (CCF)	'Organizaciones locales', OSC, CCF, autoridades comunitarias, ONGD, PIAH, CONADEH
Reporte y seguimiento	No especifica este proceso	Reportes, hallazgos y recomendaciones deben ser direccionadas a las instituciones correspondientes, al SIIAVA y CCA (entidades superiores del AVA)
Convenio con autoridades	No menciona	Prevé el establecimiento de convenios de cooperación entre ICF y OSC para vigilancia
Sostenibilidad financiera	Prevé apoyo presupuestario del ICF al COCONAFOR y, en la medida de sus posibilidades, a los otros CCF	No especifica nada relacionado al tema

3.3 Experiencias de vigilancia forestal independiente en Honduras

En la presente sección se caracterizan y analizan tres iniciativas que impulsan la vigilancia independiente del sector forestal en Honduras: 1) la experiencia de la ONG Monitoreo Forestal Independiente (ONG MFI), con práctica en monitoreo forestal independiente (MFI) y promoción de contralorías sociales a la gestión forestal (CS-GF); la propuesta de la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF) para contraloría social sobre el AVA FLEGT (CS-AVA) y 3) la propuesta de veedurías ciudadanas de la CONPAH. Para cada una de ellas se destacan las principales características relacionadas con el concepto de la actividad, objetivos, enfoque y objetos vigilados, actores, acciones prácticas previstas y la sostenibilidad financiera, dentro de otros aspectos. En el Cuadro 5, al final de esta sección, se resumen los hallazgos más relevantes de cada iniciativa, a modo de propiciar el análisis comparativo entre las mismas.

Una organización, dos experiencias: la ONG MFI y su trabajo como contraloría social y monitoreo forestal independiente

El MFI es una organización de desarrollo no gubernamental que trabaja en el campo de los recursos naturales y su relación con los derechos humanos. Su trabajo inició en 2003-2004, como un proyecto del Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras (CONADEH). Desde esta fecha, se enfoca en los problemas relacionados al bosque y la tala ilegal, realizando observaciones a la aplicación de las leyes, presentando recomendaciones para su mejora y fomentando la coordinación entre actores y la participación ciudadana de los habitantes del bosque. Se separó formalmente del CONADEH en 2016 por lo que actualmente la organización conduce sus actividades de forma independiente.

La experiencia del MFI con la vigilancia independiente del sector forestal se enfoca principalmente en el campo operativo de este seguimiento, a través de la observación del cumplimiento legal de los procesos de aprovechamiento de la madera en campo y la cadena de suministro. No obstante, de modo general, su experiencia puede ser entendida en dos formatos de aplicación práctica: 1) el monitoreo forestal independiente realizado por la propia organización y 2) las contralorías sociales a la gestión forestal, en las que otras organizaciones de la sociedad civil aplican una metodología desarrollada por el MFI.

Aunque las dos experiencias comparten importantes semejanzas metodológicas y el mismo contexto sociopolítico, con el fin de facilitar su comprensión y posterior análisis, las mismas se presentan separadamente considerando sus contextos, conceptos, objetivos y aspectos de aplicación práctica.

3.3.1 Monitoreo forestal independiente (MFI)

Historia y contexto de establecimiento

El primer formato de vigilancia impulsado por la ONG MFI es el monitoreo forestal independiente. Esta experiencia empezó entre el 2005 y 2006, cuando, en medio del diagnóstico de problemas serios de conservación de los bosques de Honduras, el CONADEH/MFI inició la conducción de misiones piloto de monitoreo con el objetivo de reducir la tala ilegal. En este periodo, las actividades contaron con el apoyo técnico de la ONG internacional Global Witness (GW), quien reunía experiencias anteriores en países de Asia y África.

Los resultados de las acciones fueron recibidos por la cooperación internacional y el gobierno de Honduras, a quien el enfoque aplicado le pareció apropiado para el contexto del país. En este marco, el CONADEH/MFI, ya sin el apoyo del GW, siguió con este enfoque realizando misiones de forma coordinada con las autoridades forestales y otras instituciones públicas. En el periodo entre el 2005 y 2016, se realizaron más de 100 misiones de campo, con la publicación de sus respectivos informes y otros estudios (Figura 3). En este contexto, Honduras se destaca por haber sido el primer país en América Latina en implementar prácticas de monitoreo forestal independiente, cuando la autoridad forestal del país era la AFE-CODEHFOR.

Proyecto Monitoreo Forestal Independiente MFI

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras CONADEH

Informe No. 91

Inspección conjunta entre ICF/Danlí y CONADEH/MFI

Supervisión de Planes Operativos en Bosque Ejidal de Lepaterique, Francisco Morazán

No. POAs	ICF-F-560-2009 y ICF-F-582-2009
Sitios	Ejidos de Lepaterique
Industria	Empresa Lamas S. de R.L
Oficina Regional ICF	Francisco Morazán

Elaborado por:

Proyecto Monitoreo Forestal Independiente (MFI) en Honduras

CONADEH

Revisado y Aprobado por el Comité Consultivo Interinstitucional (CCI) 25 de febrero de 2010

Fecha de Informe: Febrero de 2010

Figura 3. Informes de inspección a planes operativos en bosques ejidales realizado por el CONADEH/MFI en 2010
Fuente: CONADEH (2010)

Concepto de monitoreo forestal independiente

El concepto adoptado de monitoreo forestal independiente fue el establecido anteriormente por Global Witness: 'el empleo de una o más entidades independientes y de reconocida credibilidad que, con el beneplácito de la autoridad estatal competente, observan y apoyan el sistema oficial de implementación de la ley en el sector forestal' (Global Witness y CONADEH 2006).

Monitoreo forestal independiente 'en la práctica'

Apropiándose de este concepto, el CONADEH/MFI, enfocó sus acciones sobre una dimensión operativa del sector forestal. En términos prácticos, se realizaban misiones puntuales a sitios de aprovechamiento y transformación de la madera donde se verificaba un conjunto de indicadores técnicos y legales que se deberían de cumplir. Las misiones se realizaron en varias regiones forestales de Honduras, donde se observaba el respeto a los límites de las parcelas de corta, zonas de protección, especies y diámetro de tocones, entre otros factores, y se comparaban con los respectivos PMF, POA y demás autorizaciones. Para tal fin, se utilizaban instrumentos y equipo como vehículos 4x4, cámaras fotográficas digitales, mapas, GPS y cintas métricas (Figura 4).

En general, estas misiones normalmente estaban conformadas por 5-10 profesionales técnicos, y eran coordinadas de forma conjunta entre el CONADEH/MFI y la autoridad forestal, y contaban con la participación eventual de otras instituciones relacionadas al tema ambiental y de aplicación de leyes. En este contexto, vale resaltar que el CONADEH/MFI contaba con el reconocimiento y un convenio de cooperación con la autoridad forestal (AFE/CODEHFOR, después ICF) que, además de los trabajos de campo, les facilitaba de forma más inmediata el acceso a documentos oficiales y bosques públicos pertinentes.

Una vez realizada la misión de campo, el MFI procedía a la elaboración del informe de la misión con sus debidas recomendaciones. El mismo era presentado y validado por un comité consultivo interinstitucional conformado por representantes del gobierno y sociedad civil ligados al tema. Finalmente, el informe elaborado se enviaba a las partes responsables y se publicaba.

Figura 4. Inspección en un sitio de aprovechamiento forestal realizado conjuntamente entre personal de CONADEH-MFI, autoridades forestales y otros actores. Fuente: CONADEH (2010)

La frecuencia del proceso descrito, realizado por las misiones, no contaba con una periodicidad predefinida. Sin embargo, la decisión sobre dónde dirigir cada uno de los trabajos de campo tenía diferentes razones. La mayoría de los casos se realizaban de forma sistemática o al azar; pero otros se hacían de forma dirigida mediante una información previa, como un pedido directo de la autoridad forestal o un reclamo al CONADEH, o como un seguimiento a misiones anteriores (CONADEH 2011a).

Aunque las acciones mencionadas tienen un carácter muy práctico, es importante resaltar que las misiones de campo realizadas por el CONADEH/MFI también tenían un trabajo con un fuerte perfil investigativo, analizando problemas más profundos del sector como la corrupción. Para tal efecto se exigía aún más de los procedimientos y un conocimiento especializado sobre los procesos administrativos, organizativos y legales que permeaban este seguimiento. Así, el MFI no se enfocaba solamente en los operadores forestales, sino que también observaba de forma crítica la actuación de las autoridades, dando seguimiento a su responsabilidad de aplicación de leyes y atención a los propios informes.

En términos de sostenibilidad financiera, las acciones del CONADEH/MFI eran realizadas con parte del presupuesto del CONADEH, toda vez que era un proyecto de esta institución. Por otro lado, en varios momentos de este proceso, esta organización contó con el apoyo financiero de programas de desarrollo de la cooperación internacional.

En el Cuadro 2, página 41, se presenta un resumen de las principales características discutidas sobre la experiencia de Monitoreo Forestal Independiente.

3.3.2 Contraloría social a la gestión forestal (CS-GF)

Conforme se mencionó anteriormente, además del monitoreo independiente de la ONG MFI, la organización CS-GF también realiza una importante experiencia en la promoción de contralorías sociales en el sector forestal.

Historia y contexto de establecimiento

A partir de 2007, con el surgimiento de la LFAPVS y la ley de municipalidades que preveían la conformación de los CCF y CCT, se impulsaron las primeras experiencias de contraloría social en el sector. De forma paralela al enfoque trabajado con la Global Witness, el CONADEH/MFI empezó a impulsar iniciativas de vigilancia forestal a nivel más participativo, apoyando la aplicación de monitoreos pilotos de la CS-GF en determinadas regiones de Honduras. Fue con base en esta experiencia que, en 2011, la organización publicó la '*Guía de Contraloría Social para Gestión Forestal por los CCF*' (CONADEH 2011b; Figura 5), la cual constituye la base conceptual y práctica de CS que el MFI propone actualmente.

Figura 5. Portada de la guía para la contraloría social de la gestión forestal
Fuente: CONADEH (2011b)

Durante el proceso de negociación del AVA FLEGT, una de las principales demandas de la sociedad civil ha sido la necesidad por mayores espacios de participación ciudadana en el sector forestal. Así, se resaltó el potencial de la CS como herramienta para mejorar la gobernanza, de modo que el método previamente desarrollado por el MFI pareció apropiado a diversos contextos. Su metodología fue incluida en la guía de contraloría social al AVA FLEGT publicada en 2019 por la FDsF, la cual es discutida en la próxima sección.

En la actualidad, con apoyo del programa FAO UE FLEGT, el MFI canaliza esfuerzos para el fortalecimiento de capacidades de diferentes actores del sector forestal en los mecanismos de participación ciudadana y contraloría social establecidos en el AVA FLEGT. Además de talleres de capacitación a diversas organizaciones comunitarias y públicas, el MFI se encuentra elaborando un documento complementario a la guía de CS-GF con el fin de facilitar y adaptar la actividad a los nuevos procesos que el AVA implica. Este documento busca explicar el contexto de los indicadores y medios de verificación de las tablas de legalidad (del SALH) y presenta fichas con las que los ciudadanos pueden verificar los cumplimientos.

Objetivos y conceptos

Según la guía elaborada en 2011, el MFI tiene el objetivo de '*Contribuir a mejorar la gobernanza del sector forestal, mediante la participación ciudadana de forma democrática, práctica, efectiva y transparente a través de la realización de contralorías sociales de interés para la población*'. De forma específica se buscaba fortalecer el sistema de control y vigilancia de los recursos forestales (objetivo específico). Para tal fin, se adoptó el siguiente concepto de contraloría social:

> *'El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes'* (CONADEH 2011b).

Actores de 'control'

En la CS las organizaciones y ciudadanos locales son los actores que conducen la verificación en la práctica. Inicialmente se enfatizaba este rol solamente en los CCF comunitarios y municipales. Sin embargo, actualmente el MFI reconoce que cualquier otra organización local con interés social y ambiental, como patronatos, juntas de agua y CCT, también pueden realizar esta función. Se tiene clara la importancia de que este proceso sea abierto a la participación de cualquier ciudadano interesado, pero también que es fundamental la capacitación de todos ellos.

La guía propone que los participantes cumplan con tres requisitos básicos (CONADEH 2011b):

1. *Tener un entendimiento claro del ambiente político y organizativo del sector ambiental y forestal: las instituciones, sus roles y ámbitos de competencia.*
2. *Tener un nivel de conocimiento adecuado de las leyes pertinentes y normativas técnicas, bien como los vacíos y confusiones que pueden ser encontradas en las mismas.*
3. *Tener buenas relaciones o, al menos, relaciones cordiales con las diferentes instituciones del sector, asimismo con organizaciones de sociedad civil y ONG.*

Contraloría social 'en la práctica'

En términos prácticos, la CS propuesta se realiza mediante un estricto seguimiento de las actividades de aprovechamiento y transformación de productos por parte de los operadores forestales y su respectivo cumplimiento de las normas legales y buenas prácticas de manejo. Las misiones no siguen un criterio preestablecido de frecuencia y de dónde se realizan, sino que normalmente se dan por denuncias y quejas que se hacen llegar a las organizaciones comunitarias. La metodología seguida por el MFI es aplicable a las actividades llevadas a cabo desde el bosque a la industria; sin embargo, el propio MFI resaltó tener mayor experiencia con las acciones realizadas en el bosque.

Esta metodología propone la conducción de la CS-GF en un conjunto de 15 pasos, divididos en cinco etapas: 1) la decisión de realizar la CS, 2) la preparación, 3) la inspección, 4) el informe y 5) la divulgación y seguimiento. Cada una de estas etapas se resume en el Recuadro 3 y la Figura 6.

En cuanto a la independencia e imparcialidad de los actores, las organizaciones mencionadas, al menos teóricamente, toman decisiones de forma independiente del gobierno. Además, se ha mencionado que el riesgo de que haya conflictos de interés es mínimo ya que tanto la organización local como la comunidad en general, conocen bien a los individuos de la localidad, sus intereses e historia y hacen un filtraje de las personas que cuentan con 'legitimidad' para integrar el equipo. Del mismo modo, la comisión de CS previamente evalúa críticamente las denuncias que podrían desencadenar una CS. No obstante, se resalta que la guía no trae un protocolo específico para conformar la llamada 'comisión especial de contraloría', a modo de garantizar su imparcialidad.

Acceso a la información

Para el acceso a información, Honduras cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), la cual prevé el derecho de los ciudadanos a solicitar información a las instituciones y tener una respuesta dentro de un plazo de diez días. Sin embargo, en la práctica es común que existan dificultades y que las instituciones tarden mucho en dar la información requerida.

Recuadro 3. Etapas para la realización de contralorías sociales según la guía elaborada por el MFI
Fuente: CONADEH (2011b)

- **Etapa 1. Decisión:** en esta fase el CCF/organización local recibe, registra y analiza las solicitudes de CS. Esto inicia con el recibimiento de alguna denuncia o queja, pero puede ser un trabajo preventivo, de interés de la organización o del ICF.
- **Etapa 2. Preparación:** una vez admitida la solicitud, la organización procede al planeamiento detallado de la CS. Se conforma una 'comisión especial de contraloría', compuesta por la CCF/organización local, ciudadanos locales y entidades afines (ej. ICF, SANAA, CONADEH/MFI). Además, se procede a la recopilación y análisis de información relacionada a la CS (ej. PMF, POA, autorizaciones).
- **Etapa 3. Inspección:** realización del trabajo de campo y recolección de información.
- **Etapa 4. Informe:** aquí se plasman los hallazgos de la inspección, las conclusiones y recomendaciones derivadas de la CS.
- **Etapa 5. Divulgación y seguimiento:** remisión del informe final de la CS de acuerdo con los tipos de hallazgos. Si no hay infracciones, el CCF/organización local dará seguimiento a las recomendaciones del informe. Si hay infracciones, se remite el informe a las autoridades competentes. De igual manera, los informes siempre deben de ser copiados al CCF municipal y al CONADEH, quienes apoyarán en el seguimiento de las acciones de las autoridades.

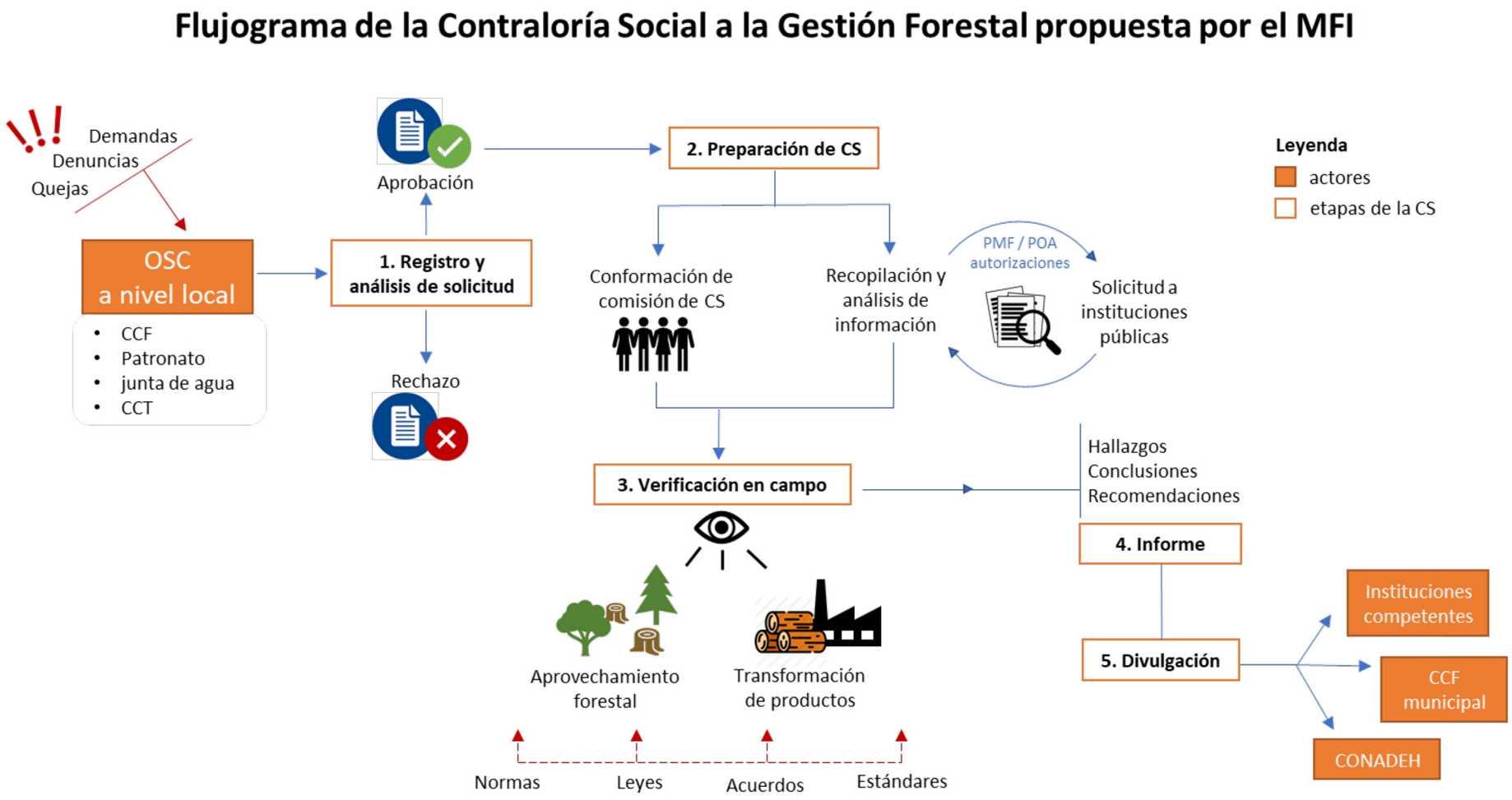

Figura 6. Flujograma del mecanismo de funcionamiento de las contralorías sociales propuestas por la ONG MFI, Honduras

A diferencia de como lo hacía el CONADEH/MFI en su experiencia de monitoreo independiente, la guía no propone el establecimiento de convenios con autoridades para dinamizar el acceso a información. Además, según se ha mencionado, el ICF no conoce bien el proceso de funcionamiento de las CS, ni tiene claro su potencial como componente del sistema de control y vigilancia de los recursos forestales. En este sentido, parte de los esfuerzos de la ONG MFI se dirigen a actividades de capacitación y presentaciones para que las autoridades valoren este mecanismo para la gobernanza forestal (Figura 7).

Figura 7. Práctica de campo como parte de una capacitación en contraloría social con actores comunitarios. Fuente: perfil de Facebook de la ONG MFI

Sostenibilidad y obstáculos

La sostenibilidad financiera de las CS-GF es un tema poco desarrollado por el MFI y la guía no propone una estrategia específica para lograr este objetivo. Para la organización, los costos para la operación de las CS son bajos, requiere pocos materiales y equipos y, siendo un trabajo voluntariado, la gente dona su tiempo a cambio de beneficios sociales y ambientales colectivos. Por otro lado, como factores que dificultan la ejecución y el establecimiento de una cultura de CS, resalta la falta de tiempo y necesidad de capacitación de los actores, además de una desmotivación relacionada a la falta de credibilidad de las instituciones.

En el Cuadro 2, página 41, se presenta un resumen de las principales características discutidas sobre la experiencia de la contraloría social a la gestión forestal.

3.3.3 Contraloría social al AVA FLEGT (CS-AVA)

Historia y contexto de establecimiento

La FDsF es una organización sin fines de lucro que trabaja desde el año 2005 en procesos de fortalecimiento de la democracia en Honduras. En este campo, impulsa el derecho de acceso a la información pública, la cultura de transparencia y la rendición de cuentas del Estado hacia los ciudadanos, concentrando una gran experiencia tanto en el tema de gestión de recursos públicos, como también en temas ambientales, participación ciudadana y derechos humanos.

En el proceso de negociación del AVA FLEGT, la FDsF ha asumido un importante rol participando como organización de la sociedad civil. Entre actividades de capacitación y producción de materiales didácticos sobre el AVA y el SALH, la organización también tomó la responsabilidad de desarrollar una guía para la contraloría social al AVA FLEGT y capacitar a un conjunto de representantes de la sociedad civil. La guía '*Procesos y herramientas de contraloría social al AVA FLEGT'* (FDsF 2019), publicada en el año 2019 en Tegucigalpa, fue producida con el apoyo financiero del programa FAO UE FLEGT (Figura 8).

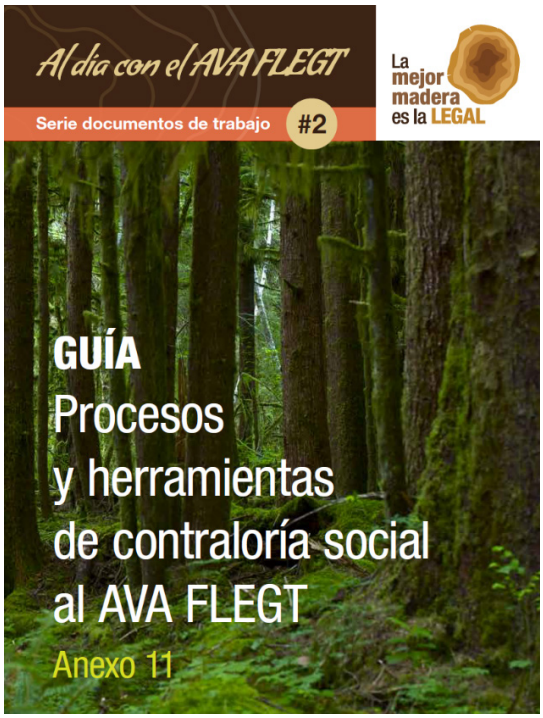

Figura 8. Portada de la guía 'Procesos y herramientas de contraloría social al AVA FLEGT' desarrollado por la FDsF
Fuente: FDsF (2019)

La demanda para la elaboración y publicación de este manual vino principalmente de la sociedad civil y organizaciones locales, quienes buscaban más espacios de participación en los procesos de gestión forestal. En esta línea, el propio proceso de construcción de la guía contó con el apoyo general de diversas organizaciones como el MFI, la Fundación Madera Verde, la CONPAH, diferentes plataformas de gobernanza ambiental (PGA), los CCF, y puntualmente del colegio forestal que validó el documento.

Vale resaltar que la experiencia de la FDsF está dirigida hacia la idealización de un enfoque y propuesta metodológica para la realización de contralorías sociales. Así, la FDsF en sí misma no realiza las contralorías, sino que promueve que esta función sea responsabilidad de otras organizaciones de base, quienes se apropian del método y del enfoque propuesto.

Concepto y objetivo

La FDsF asume la contraloría como un mecanismo de participación ciudadana fundamental del proceso democrático y de derechos humanos de petición, libertad de expresión y acceso a información pública. El concepto adoptado es: '*La modalidad de participación ciudadana basada en el ejercicio de derechos humanos que consiste en la vigilancia, el monitoreo y la evaluación de la gestión de lo público, sea estatal o privado, con la finalidad de lograr cambios en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, y de contribuir a la prevención, identificación y sanción de la corrupción. Todo lo anterior, desde una perspectiva ciudadana autónoma e independiente*'.

En este contexto, el objetivo de la guía desarrollada por la FDsF es: '*contribuir a construir un sistema de control y vigilancia de los recursos forestales de forma participativa, en el que las organizaciones de sociedad civil (OSC), en sinergia con los otros actores del sector, cuenten con una herramienta metodológica para llevar a cabo las atribuciones conferidas en la LFAPVS; y, en especial, practicar contralorías sociales en cumplimiento a los mecanismos contemplados en el AVA FLEGT'*. Según la propia organización, la adopción del término 'contraloría social' se debe a su uso en la LFAPVS; conceptualmente funciona como sinónimo de las 'auditorías sociales' propuestas en la ley de municipalidades.

Enfoque y objeto

La CS-AVA trae un enfoque de trabajo a nivel estratégico extrasectorial y de comercio internacional. A este nivel, la idea es que ocurra una vigilancia sobre las labores de las diferentes entidades que inciden en el sector forestal y cómo se está implementando el AVA FLEGT. Esto se hace observando y verificando el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a cada instancia creada por el AVA, pero también a instituciones públicas, conforme las diferentes etapas de implementación del acuerdo. Dentro las entidades a ser vigiladas están las creadas por el AVA, tales como el CCA, SIIAVA, comité técnico (CT) y comité *petit*, y los órganos públicos, como el ICF, instituto de la propiedad, municipalidades y el ministerio de ambiente, entre otros.

Con la finalidad presentada, la guía ofrece un conjunto de indicadores que permiten verificar, en la práctica, la acción de cada una de las entidades mencionadas. Por ejemplo, se puede verificar que el Secretariado Interinstitucional de Implementación del AVA tiene '*elaborado un plan de trabajo conjunto e individual por institución*' relacionado al AVA; o que las instituciones públicas cuentan con un '*presupuesto asignado a actividades del AVA FLEGT'*.

Actores de la CS-AVA

Teniendo claro el contexto en el que se realiza este tipo de contraloría social y cómo se toma la decisión para realizarla, se procede a la conformación de lo que llaman 'grupo de trabajo' (GT), quien desarrollará la CS de forma objetiva y sistemática. No existe una regla restricta para la conformación de este grupo, pero se sugiere que sea constituido por representantes de organizaciones locales o regionales. Destacan las PGA como una instancia para trabajar las CS a nivel institucional, pero también los CCF, otras ONG y organizaciones indígenas y afrodescendientes a nivel central. Además, se estimula la participación de mujeres y jóvenes.

Asimismo, se ha resaltado la necesidad de un fuerte proceso de formación para la conducción de la CS-AVA (Figura 9), de modo que los integrantes del GT detengan dos calidades básicas: 1) un entendimiento claro y preciso del ambiente político y organizativo del sector forestal y 2) un nivel de conocimiento adecuado del AVA FLEGT, en especial de las tablas de legalidad y del SALH (anexos II y V del AVA, respectivamente). Igualmente, la participación de representantes que vengan o han participado en el proceso de AVA FLEGT puede ser clave para los procesos de CV-AVA.

Figura 9. Proceso de capacitación para las contralorías sociales a nivel estratégico con actores de plataformas de gobernanza ambiental
Fuente: FDsF (2018)

La CS-AVA 'en la práctica'

Una vez conformado el GT, se sigue al proceso de definir cuáles son las áreas e instituciones por recibir la CS. Debido a que los recursos y el tiempo disponible de los participantes son normalmente limitados, la guía sugiere que la CS se ejecute con una muestra representativa del sector forestal, de modo a cubrir los diferentes tipos de responsabilidades que tienen las instituciones públicas y 'entidades AVA' (los principios de las tablas de legalidad en el Anexo II del AVA).

Definidas las entidades y los debidos indicadores a ser analizados en la CS, se procede a la colecta de información. Se utilizan protocolos predeterminados (uno para cada tipo de instancia). En esta etapa, los integrantes del GT realizan entrevistas con actores de cada entidad para recopilar información de forma sistemática y organizada, como se ilustra en la Figura 10. Además, observan y colectan medios de verificación como documentos, notas, resoluciones, imágenes y otros, que indican el desempeño de las instituciones frente a sus responsabilidades con el AVA y el SALH.

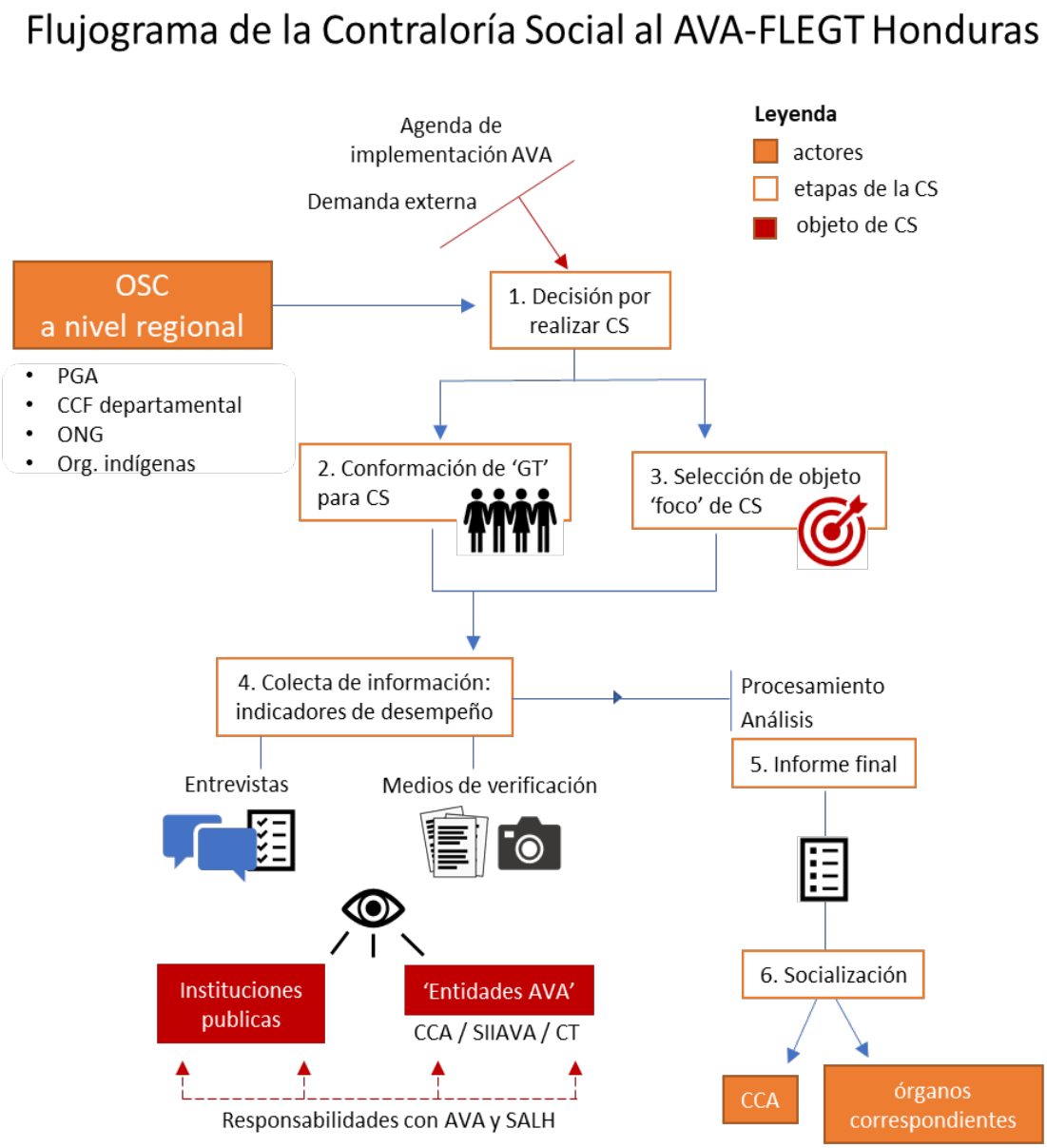

Figura 10. Mecanismo de funcionamiento de la contraloría social al AVA FLEGT propuesta por la FDsF

Para el acceso a la información mencionada, se procede con solicitudes directas a las instituciones respectivas conforme se prevé en la LTAIP. En este contexto se presenta también la posibilidad de acceso por medio de plataformas y portales de transparencia del gobierno.

En la última etapa del proceso se conforma una comisión que concentra, procesa y analiza la información colectada y se procede a la elaboración del informe final, el cual debe ser socializado con el grupo de trabajo y, una vez aprobado por el mismo, debe ser atendido según el nivel a que corresponde. En última instancia, el informe se eleva al CCA para su conocimiento y publicación. Es responsabilidad de la CCA darle seguimiento a los hallazgos y recomendaciones registradas en el proceso de la CS-AVA.

Frecuencia y sostenibilidad

La guía no indica una frecuencia exacta para este proceso. Sin embargo, la FDsF reconoce que depende del contexto específico en que se realiza la CS, de modo que la periodicidad debería de estar coordinada con los tiempos previstos de implementación del AVA de las entidades, a fin de evitar la sobreposición de esfuerzos.

Con relación a la sostenibilidad financiera, la organización no tiene una propuesta definida y considera que cada caso debe gestionar su propia sostenibilidad, buscando los recursos desde su contexto. Además, la organización considera que se debe tener un gran cuidado para que la contraloría se mantenga independiente, y que, si la contraloría recibiera recursos del gobierno para su funcionamiento, fácilmente podrían ser cortados, incluso por motivaciones políticas.

Contraloría social a nivel operativo

La guía desarrollada por la FDsF incluye también una metodología para la 'CS a nivel operativo'. No obstante, vale resaltar que la propuesta presentada fue adoptada desde la herramienta desarrollada por el CONADEH en el Proyecto MFI (presentada en la sección anterior). De este modo, salvo algunas pocas excepciones, los procesos y pasos presentados son prácticamente los mismos que los de la 'Guía de Contraloría Social para Gestión Forestal por los Consejos Consultivos Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre Comunitarios' (CONADEH 2011b).

En este marco, la FDsF cuestiona el potencial de impacto de la CS-GF para la gobernanza forestal. Considera que este tipo de enfoque puede tener un efecto limitado, una vez que, normalmente, se ejecuta sobre casos a una escala más local. Debido a ello, resalta la importancia de trabajar las CS en el ámbito 'estratégico, político-institucional', bajo la idea de que, si las cosas están funcionando bien a nivel macro, la probabilidad de funcionar a nivel micro es mucho mayor.

En el Cuadro 2, página 41, se presenta un resumen de las principales características discutidas sobre la experiencia de la contraloría social al AVA FLEGT.

3.3.4 Veedurías ciudadanas

Las veedurías ciudadanas son un mecanismo que se encuentra en una fase de desarrollo conceptual por parte de la Confederación de los Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH). En este sentido, se debe destacar que la información presentada en esta sección representa aspectos iniciales de este mecanismo, sujeto a cambios estructurales durante las etapas siguientes, a desarrollar entre el 2020 y 2021.

Historia y contexto de establecimiento

Entre los diversos desafíos que enfrentan los pueblos indígenas y afrodescendientes de Honduras, destacan problemas relacionados a la tenencia de la tierra, pérdida de cobertura forestal debido a la invasión de actores externos y la violación de derechos humanos fundamentales. En ese contexto, la CONPAH actúa como una de las principales organizaciones de representación política de los pueblos indígenas y afro hondureños.

El aprovechamiento forestal en regiones habitadas por pueblos indígenas es con frecuencia desarrollado de forma ilegal, sin respetar sus territorios, técnicas de manejo y el consentimiento libre previo e informado (CLPI) de las comunidades, previsto en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Honduras. En este escenario, el AVA FLEGT fue visto como una importante oportunidad de posicionamiento de los pueblos autóctonos de Honduras.

Actualmente, los pueblos indígenas cuentan con voz política propia en el AVA FLEGT; la CONPAH es la organización que los representa en el proceso de negociación. Dentro de su rol de posicionar las ideas y defender sus derechos, la organización se ha enfocado en promover y fortalecer institucionalmente el CLPI en los procesos de aprovechamiento de recursos naturales relacionados a los pueblos autóctonos y sus territorios.

Entendido como un mecanismo muy próximo de la CLPI, las veedurías ciudadanas son también planteadas por la CONPAH con el fin de mejorar la gobernanza forestal de Honduras, asegurar el respeto de los derechos indígenas y el Convenio 169 de la OIT. Apoyada por el programa FAO UE FLEGT, la organización conduce un proyecto para impulsar las veedurías ciudadanas y la CLPI en dos etnias indígenas, Tolupán y Pech, seleccionadas por estar concentradas en regiones ricas en recursos forestales. Su objetivo es estructurar comités de veedores locales en las comunidades. No obstante, al momento de escribir el presente informe la iniciativa se encuentra en una etapa muy incipiente de formación, enfocada en el proceso de elaboración de una guía para la conformación de las veedurías forestales y en temas asociados.

El impulso inicial para la creación de veedurías se generó internamente en las comunidades y el movimiento indígena, quienes sentían la necesidad de controlar mejor y gestionar sus recursos. Adicionalmente, se ha mencionado que este proceso también es fruto de la responsabilidad de participación ciudadana de los pueblos autóctonos, adquirida en los compromisos del AVA.

Se resalta que, al 2020, la CONPAH y los pueblos de las etnias mencionadas todavía no cuentan con veedurías ciudadanas y una experiencia práctica en vigilancia forestal estructurada como tal. Por lo tanto, muchos aspectos prácticos y conceptuales no están todavía definidos, de modo que lo descrito a continuación representa una perspectiva inicial, fruto del proceso de construcción de la guía y del proceso reflexivo generado durante la entrevista del presente estudio.

Concepto: la veeduría con una 'perspectiva indígena'

Con la intención de construir una metodología para veedurías ciudadanas bajo una 'perspectiva indígena', la CONPAH ha emprendido un proceso participativo y colaborativo con las comunidades. La organización destaca la importancia de comprender que, en el contexto indígena, la relación humana con la naturaleza es diferente. Cada pueblo y etnia representa un caso específico, y cada veeduría debe adaptar su forma de trabajar y vigilar considerando la cultura del pueblo, su relación con la naturaleza y los 'árboles' y con las autoridades locales. En este aspecto, señalan la gran relación que las veedurías tienen con el proceso de CLPI, como 'hermanos' que caminan juntos.

En el Cuadro 2 se indican las características principales de la iniciativa de la veeduría ciudadana.

3.4 Resumen general de las iniciativas de vigilancia forestal independiente de Honduras

Según se ha visto en las secciones anteriores, Honduras cuenta con una gran diversidad de conceptos y experiencias de vigilancia forestal independiente. En el Cuadro 2 se presenta un resumen general de las principales características de cada mecanismo, a manera de facilitar su comparación y análisis. Para cada mecanismo de vigilancia se destacan las organizaciones que lo han promocionado y trabajado, el tipo de experiencia y el período en el que se ha trabajado en el tema, cuáles son los actores que hacen/harían la vigilancia en la práctica, los tipos de 'objetos y actores vigilados', el ámbito o enfoque de esta vigilancia en términos más amplios del sector, los métodos prácticos y la frecuencia de vigilancia, los alcances territoriales, el reconocimiento formal de la actividad, el acceso a información, la sostenibilidad financiera, el reporte de resultados y aspectos de independencia.

Cuadro 2. Resumen de las principales características de cuatro iniciativas de vigilancia forestal independiente de Honduras

Mecanismo de vigilancia	Monitoreo forestal independiente	Contraloría social a la gestión forestal	Contraloría social al AVA FLEGT	Veeduría ciudadana
Organización	CONADEH/MFI	CONADEH/MFI	FDsF	CONPAH
Experiencia con la actividad	Tiene experiencia práctica	Construcción de metodología (guía), apoyo a diversas acciones piloto con OSC. Capacitación para CS-GF	Construcción de metodología (guía) y apoyo a una acción piloto con OSC (2018). Capacitación para CS-AVA	Sin experiencias prácticas. En fase de construcción de una guía metodológica
Período de experiencia	2005-2016 (como proyecto del CONADEH)	Desde 2007 (como proyecto del CONADEH e independiente)	2018-2020	2019-2020
Actores de vigilancia	Técnicos especializados del CONADEH	Organizaciones comunitarias (CCF, patronatos, juntas de agua, CCT) y ciudadanos	OSC a nivel regional (PGA, CCF departamental)	Veedores (indígenas de comunidades y tribus)
Acción y objeto	Verificación al cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal. Observación a la aplicación de las leyes por las autoridades e investigación a corrupción	Verificación al cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal	Verificación del cumplimiento a los compromisos y responsabilidades asignadas para la implementación del AVA FLEGT	No definido. Idea inicial: verificación al 1) cumplimiento de la legalidad, 2) cumplimiento del CLPI, y 3) acuerdos comunitarios internos
Actores 'observados'	Operadores forestales y autoridades	Principalmente operadores forestales	Instituciones públicas (ICF, IP, municipalidades, etc.), e instancias creadas por el AVA (CCA, SIIAVA, CT, comité *petit*)	Operadores forestales, autoridades y organizaciones internas a la comunidad
Ámbito/enfoque	Operativo intrasectorial	Operativo intrasectorial	Estratégico extrasectorial 'comercio internacional'	Operativo, derechos indígenas y organización interna
Métodos prácticos	Misiones puntuales de verificación (con autoridades) a sitios de aprovechamiento y transformación, análisis de documentos	Misiones puntuales de verificación a sitios de aprovechamiento (principal) y transformación de la madera, análisis de documentos	Entrevistas con instituciones públicas y entidades AVA, revisión de documentos	No definido. Probablemente misiones de verificación en toda la cadena productiva

Mecanismo de vigilancia	Monitoreo forestal independiente	Contraloría social a la gestión forestal	Contraloría social al AVA FLEGT	Veeduría ciudadana
Probable alcance del impacto	Local	Local	Regional/nacional	Local
Reconocimiento/ mandato oficial	Tenía acuerdo de cooperación con la autoridad forestal	No tenían experiencias piloto. Guía no prevé convenios de cooperación/ reconocimiento	No tenían experiencia piloto. Guía no prevé convenios de cooperación/ reconocimiento	CONPAH prevé el reconocimiento de la guía por la autoridad forestal
Acceso a información	Tenía convenio con autoridad que facilita acceso	Cuentan con LTAIP	Cuentan con LTAIP	Cuentan con LTAIP
Frecuencia y direccionamiento de actividades	1) De forma aleatoria, 2) a partir de denuncias o pedidos directos de autoridades, 3) en seguimiento a misiones anteriores	Principalmente con base en denuncias y quejas que llegan a las organizaciones comunitarias	No definido. Sugieren frecuencia basada en agenda de implementación del AVA. Direccionamiento a una muestra representativa de instituciones y cubriendo variadas responsabilidades	No se tiene definido. Posiblemente con base en denuncias y quejas que llegan a las organizaciones comunitarias
Sostenibilidad financiera	Presupuesto institucional del CONADEH, apoyo de programas cooperación	No tiene estrategia prevista	No tiene estrategia prevista	Todavía no tiene estrategia prevista
Reporte de resultados	Compartido con un comité consultivo interinstitucional (validación), autoridad forestal, instituciones correspondientes	Se remite el informe a las autoridades competentes, según hallazgos. Copias a CCF municipal y CONADEH	Atendido según nivel a que corresponde (instituciones públicas y entidades AVA) y CCA (en última instancia). CONADEH	No definido. Posiblemente a un comité de veedurías a nivel de tribu
Independencia e imparcialidad de actores	El CONADEH, en teoría, es una institución independiente e imparcial en sus actividades	Actores independientes del gobierno, pero la guía no trae propuesta sobre cómo conformar la comisión de CS con base en este tema	Actores independientes del gobierno, pero la guía no trae propuesta sobre cómo conformar el GT de CS con base en este tema	Actores independientes del gobierno. No definido

4. Análisis

Con base en la caracterización anterior, en la presente sección se analizan de manera conjunta los principales aspectos de las iniciativas de vigilancia independiente de Honduras. Se discuten sus enfoques, la forma con que dialogan y se integran al sistema más amplio de verificación y control del país (SALH), así como se explora su potencial para contribuir a la gobernanza forestal de forma práctica. Además, se observan los principales hallazgos relacionados a la sostenibilidad, acceso a la información e independencia, de modo a explorar el potencial y oportunidades del escenario presente.

4.1 La situación de la vigilancia forestal independiente en Honduras

De modo general, el primer punto a observar en el contexto estudiado es que, en Honduras actualmente, no existe ninguna organización que realice una vigilancia independiente, estructurada y sistemática del sector forestal. Con excepción de la experiencia de monitoreo forestal independiente del CONADEH/MFI entre 2005-2016, las experiencias prácticas en este campo fueron en gran parte acciones piloto, desarrolladas de forma puntual con algunos actores de la sociedad civil.

Con el impulso generado por el AVA FLEGT a partir de 2012, el sector vive en 2020 un proceso de establecimiento de experiencias más sólidas de vigilancia forestal por la sociedad. Esto se hace por medio del fortalecimiento de capacidades de diferentes actores y con la elaboración y adaptación de metodologías de vigilancia social. Estas acciones buscan la conformación de contralorías sociales y veedurías ciudadanas que, al menos conceptualmente, funcionan como sinónimos: un mecanismo de participación ciudadana autónoma e independiente que, basada en el derecho de vigilar, monitorear y evaluar la gestión de lo público y los recursos naturales, buscan mejorar su transparencia, eficiencia, eficacia, legalidad, honradez, y contribuir a prevenir la corrupción.

4.2 Diferentes enfoques, diferentes funciones en la gobernanza

En general, entre las tres iniciativas estudiadas, los formatos de vigilancia propuestos siguen dos enfoques distintos y, por consiguiente, contribuyen de formas diferentes al sistema de verificación de la legalidad forestal de Honduras. Por un lado, está un enfoque ‘operativo intrasectorial’, en el que se vigilan las actividades de aprovechamiento y transformación de la madera en campo y su respectivo cumplimiento con las normas legales. Por otro lado, está un enfoque ‘estratégico extrasectorial’, o político-administrativo, en el que se vigilan las acciones de las instituciones públicas y otras entidades, conforme a sus responsabilidades y compromisos adquiridos con el AVA FLEGT.

4.2.1 Enfoque 'operativo intrasectorial'

Impulsada principalmente por la ONG MFI, la CS-GF funciona a nivel 'operativo intrasectorial', en gran medida, a manera de complementar y fortalecer las actividades oficiales de control y vigilancia, a nivel de las tablas de legalidad del SALH. Aunque las acciones sean realizadas de forma independiente, al verificar el cumplimiento legal de las operaciones *in situ*, las CS apoyan a las instituciones como un brazo de campo, detectando problemas y reportándolos detalladamente a las autoridades. En este sentido, pueden ser interpretadas como un 'ojo' adicional que genera información a una escala más local y que 'aumenta' la capacidad de vigilancia del sistema de verificación.

No obstante, se debe resaltar que la vigilancia a nivel operativo no se resume apenas a un mecanismo adicional de 'fiscalización' forestal, sino que también puede tener injerencia sobre la acción de las autoridades. Como etapas importantes del proceso, la generación de informes y el seguimiento a los hallazgos de las misiones de campo permiten observar el nivel con el que las autoridades están cumpliendo su responsabilidad. En este sentido, es un mecanismo de vigilancia que, si es aplicado a escala y con la debida coordinación, puede contribuir a la evaluación de la capacidad de fiscalización y aplicación de leyes del Estado, tanto a nivel regional como nacional. Aun así, no tiene carácter investigativo, ni especializado en corrupción, como lo tenía el MFI en la práctica de monitoreo forestal independiente en años anteriores.

4.2.2 Enfoque 'estratégico extrasectorial'

Así como la CS-GF puede funcionar 'a la par' de las autoridades, la CS-AVA extrasectorial se enfoca 'sobre' ellas, generando información acerca de su desempeño en cuanto a componentes del sistema de gobernanza forestal. Busca verificar si, administrativa y políticamente, las organizaciones están cumpliendo con su responsabilidad, principalmente con relación al SALH y al AVA FLEGT, y haciendo los debidos reportes y recomendaciones.

Este enfoque se presenta con una perspectiva preventiva, bajo el entendimiento de que, si las esferas superiores de gobernanza están funcionando bien, la probabilidad de que se generen problemas en el campo operativo será mucho menor. Fundamentalmente, es interesante notar que la CS-AVA se suma al sistema de verificación no 'verificando la legalidad' de la madera literalmente, si no contribuyendo a que los actores que sí lo deberían verificar y administrar, lo hagan bien. En este sentido, parece ubicarse, principalmente, como un componente de un sistema de control interno del propio AVA FLEGT.

4.2.3 Perspectivas de las veedurías ciudadanas

La visión que la CONPAH tiene sobre las veedurías ciudadanas todavía está poco definida. Inicialmente, la propuesta parece tener un enfoque más operativo, similar al del MFI, pero considerando factores intrínsecos de la cultura y modo de vivir de los pueblos indígenas. Aquí, también se destaca un aspecto que no ha sido mencionado en los otros casos: la vigilancia al cumplimiento de los protocolos de CLPI. Esto significa vigilar el respeto a los derechos indígenas y su participación en una etapa previa a las operaciones de aprovechamiento forestal.

En otras palabras, mientras que la CS-GF está enfocada principalmente en el cumplimiento de lo aprobado en los PMF, POA y otras normas, las veedurías ciudadanas buscarían también asegurar que el proceso previo sea bien manejado. Aunque el CLPI sea un proceso normalmente asociado a los pueblos autóctonos, la participación social y el acceso a la información son derechos que deben de ser respetados en cualquier circunstancia y para cualquier comunidad durante proyectos de exploración. Visto eso, vigilar el proceso previo al aprovechamiento es una medida preventiva, aplicable en diversos contextos y con potencial de disminuir la ocurrencia de conflictos posteriores.

4.2.4 'Estrategias complementarias'

Visto que ninguno de los dos enfoques de vigilancia está completamente establecido y cuenta con experiencias prácticas de largo plazo, es complicado decir si hay uno mejor o más efectivo que el otro. A lo mejor, son estrategias que funcionan de forma complementaria y contribuyen diferentemente al SALH y a la gobernanza forestal. Cuando estén en funcionamiento pleno y a escala nacional, estos enfoques cubrirán los principales eslabones del sector. Además, es interesante notar que, a la par de que uno trabaja en la detección de problemas, el otro se enfoca en su prevención; uno en campo, recomendando la aplicación de leyes, el otro a nivel organizativo, apuntando las fallas administrativas.

Si, por un lado, la CS-AVA es capaz de llevar a ajustes a la administración sectorial y del AVA, puede ser que eso no resuelva directamente los problemas prácticos de la cadena productiva, los cuales son presionados por la CS-GF. Por otro lado, el camino inverso también es posible: se detecta, corrige y presiona el ambiente de campo, pero la situación no cambia debido a que la problemática es estructural y administrativa. En este sentido, puede ser un error pensar que un método puede substituir al otro, aún más entendiéndose que los actores ideales para actuar en cada enfoque suelen ser diferentes. Al final, las estrategias persiguen un mismo problema, pero por vías inversas: una de abajo hacia arriba y la otra de arriba hacia abajo. Estas relaciones se ilustran en la Figura 11.

En adición a lo discutido anteriormente, es interesante comprender que, independiente de cuáles sean los enfoques y métodos de trabajo, la existencia de iniciativas y grupos autónomos de vigilancia es, en sí mismo, un indicador de gobernanza que demuestra un importante nivel de interés, capacidad, participación y compromiso social con el sector. Además, se nota que, en la práctica, el impacto de estos mecanismos sobre la gobernanza ocurre mayormente de forma indirecta. Las contralorías no toman decisiones en el sector, son mecanismos que hacen presión y generan insumos mediante información, denuncias y recomendaciones que, a su vez, estimulan decisiones, medidas, ajustes, aplicación de leyes y correcciones en determinadas direcciones, principalmente en un ámbito de gobernanza administrativa.

Figura 11. Relaciones entre actores, mecanismos de vigilancia, enfoques y sus efectos sobre la gobernanza forestal, Honduras

4.3 Cuestión terminológica: ¿monitoreo, evaluación o auditoría?

En términos prácticos, 'auditoría' parece ser el término más apropiado para describir las acciones de vigilancia independiente abordadas en este estudio. Tanto el monitoreo forestal independiente desempeñado por el CONADEH/MFI, como la CS-GF y CS-AVA propuestas por el MFI y FDsF, funcionan con base en misiones puntuales o aisladas (diferente de monitoreos frecuentes), con la finalidad de verificar la conformidad con normas, acuerdos o criterios a que están sometidos. Además, su esfuerzo no va tanto al análisis del desempeño y causalidad de los resultados del objeto auditado, como se esperaría de un proceso de evaluación. A su vez, las veedurías ciudadanas indígenas se configurarían más como actividades de control, dado que el trabajo se hace dentro de su propio territorio, vigilando recursos propios y cuentan con derechos y autoridades en estas áreas.

Desde otra perspectiva, si se considera el conjunto de misiones como una acción unificada, se puede entender que estos mecanismos, en un ámbito un poco más amplio, realizan el monitoreo del sector forestal. O sea, con la suma de cada auditoría que se realiza puntualmente en sitios e instituciones específicas, las organizaciones independientes estarían realizando un monitoreo generalizado del sector, a nivel de su localidad o de región. Del mismo modo, aunque independientes del gobierno, en la medida en la que las auditorías son vistas y utilizadas por las autoridades, también pueden ser entendidas como integrantes de un sistema amplio de control y verificación de la legalidad.

Con relación a la terminología utilizada internacionalmente para clasificar las distintas actividades de vigilancia forestal independiente, las CS y veedurías parecen aproximarse más al concepto de 'monitoreo por mandato propio' o 'monitoreo externo' (*self-mandate monitoring* y *external monitoring*) discutido por Brown y Luttrell (2005), debido principalmente al hecho de no contar con el estatus de 'oficial–pero–independiente' y un acuerdo formal con las autoridades, característico del 'monitoreo forestal independiente' definido por Global Witness (2005). Además, tienen mayor amplitud de enfoques y métodos, sin tener necesariamente un carácter investigativo y especializado como el monitoreo forestal independiente. A su vez, la actividad desempeñada por el CONADEH/MFI entre 2005 y 2016 está más alineada con el concepto de MFI, según lo definido por Global Witness (2006), aunque en la práctica son auditorías.

4.4 Lecciones y puntos de reflexión

4.4.1 La necesidad de mayor reconocimiento

En cuanto al funcionamiento práctico de las iniciativas estudiadas, se destacan algunos aspectos que merecen atención por parecer posibles obstáculos a su pleno desarrollo. El acceso a la información es fundamental para el proceso de vigilancia forestal independiente. En todos los casos, se especificó el acceso por medio de solicitudes formales a las instituciones públicas, las cuales deberían suministrar el material requerido en determinado tiempo, cumpliendo con la LTAIP. Sin embargo, esta etapa depende de la calidad de este servicio, de modo que algunos actores han apuntado dudas en cuanto a su eficiencia y eficacia, con el riesgo de generar retrasos y otros inconvenientes a la ejecución de la CS.

El proceso indicado arriba se relaciona con otro aspecto observado, cual es la inexistencia de convenios formales entre actores independientes y autoridades, como estrategia para facilitar y dar legitimidad al trabajo de vigilancia. La formalización de un mandato oficial, como el sugerido por Global Witness (2006) y puesto en práctica por el CONADEH/MFI en las dos primeras décadas del siglo XXI, genera un estatus de 'oficialidad-pero-independencia' que, en teoría, dinamiza el acceso a la información y principalmente brinda el reconocimiento a los resultados generados por las CS. En este sentido, es raro pensar que los informes o denuncias de las CS sigan el mismo camino que una queja realizada por el mecanismo ordinario de gestión de reclamos, esto es, sin recibir ninguna forma de celeridad o atención diferenciada.

Aunque el proceso de formalización de un acuerdo suele ser complejo, el efecto generado por el mismo puede ser benéfico tanto para la eficiencia y efectividad de la vigilancia independiente, como para su sostenibilidad a largo plazo. Esta es una medida que podría ser mejor considerada y explorada dentro de las propuestas de vigilancia en Honduras.

En este mismo contexto, se ha observado que el ICF todavía tiene poca claridad sobre los mecanismos de vigilancia independiente. Al igual que con la aprobación de la ENCTI, se ha notado cierto grado de desconocimiento de la autoridad forestal sobre el rol, mecanismos de acción, métodos y, principalmente, el potencial de las CS para fortalecer el sistema de control y vigilancia de los recursos

forestales. Con ello disminuye la credibilidad de la vigilancia independiente y la posibilidad de concretización de un mandato oficial y se genera la necesidad de realizar esfuerzos de información y capacitación para que la autoridad forestal, por lo menos en sus debidas unidades, conozca bien y valorice los mecanismos de control social.

4.4.2 Sostenibilidad

La sostenibilidad financiera representa otro punto frágil de las propuestas de control social estudiadas. No es raro que iniciativas de base social y comunitaria encuentren dificultades debido a la falta de recursos. En este sentido, la sostenibilidad económica es un tema, aparentemente, poco trabajado en los proyectos de CS y veedurías revisados en este estudio, de modo que no se presentan estrategias o ideas precisas sobre cómo garantizar el mantenimiento de estas estructuras al largo plazo. Se menciona que cada organización se encargaría de gestionar sus recursos a partir de las posibilidades de sus contextos; sin embargo, esto parece abrir una gran ventana para experiencias poco fluidas.

Algunos actores mencionaron el bajo costo para la realización de CS, al considerar que el recurso humano es voluntario. No obstante, sería pertinente obtener datos más precisos sobre los costos operativos y administrativos de las CS para buscar estrategias de sostenibilidad. Si por un lado, destinar recursos públicos constantes a las CS podría implicar conflictos de independencia e imparcialidad, por el otro, podría representar una garantía para su planeamiento y funcionamiento. En este sentido, tal vez no sea necesario cerrarse a esta posibilidad, y más bien podría ser interesante una evaluación cuidadosa del costo-beneficio y riesgos del financiamiento público para las contralorías.

Otra posibilidad de ejercer las CS sería aprovechar las estructuras ya existentes de participación social que cuentan con recursos para fines de control ciudadano. Los COCONAFOR (CCF nacional), para su operatividad, cuentan con un presupuesto del ICF garantizado por la LEAPVS. Sin embargo, a niveles departamental, municipal y comunitario, los CCF no cuentan con ningún recurso garantizado por ley, lo que torna estas estructuras mucho más frágiles. Establecidos por la ley de municipalidades, el Comisionado Municipal y los CCT, son estructuras con función de control social presentes en los municipios que cuentan con recursos a través del CONADEH, que también podrían representar una puerta de cooperación para las CS forestales.

Entendiendo las iniciativas de vigilancia independiente como mecanismos que brindan mayor legitimidad al sector como un todo, y que a largo plazo podrían traer beneficios en varios sentidos, sería interesante pensar en estrategias de financiamiento por parte del propio sector. En este sentido, además del apoyo público, los propios actores privados que se benefician del aprovechamiento forestal también se responsabilizarían por sostener estos mecanismos de vigilancia. Adicionalmente, la academia también podría tener un papel activo en estos procesos, como actor independiente de apoyo técnico y acompañamiento en los procesos de vigilancia social.

4.4.3 Independencia e imparcialidad

La independencia de los grupos que ejecutan las CS es también un tema importante a tener en cuenta. Las metodologías presentadas no disponen de criterios claros para garantizar que las organizaciones de vigilancia sean realmente independientes y que los integrantes que conforman las misiones sean imparciales. Aunque el riesgo no sea tan alto conforme lo expresaron ciertos actores, tal vez sea interesante considerar la formulación de un protocolo para las organizaciones y participantes de la CS, a modo de evitar cualquier tipo de sesgo en el proceso. En el caso de los CCF departamental y municipal, por ejemplo, los consejos son presididos por los gobernadores políticos y alcaldes, respectivamente, lo que por sí mismo representa un conflicto de interés frente a la función de control de los CCF. En este aspecto, es importante analizar y sistematizar la experiencia de los CCF en sus diferentes niveles, a fin de comprender los motivos de su actuación, o falta de la misma, en cuanto a la contraloría social, conforme se espera por ley.

En cuanto a las veedurías ciudadanas en desarrollo en el marco de la CONPAH, es importante definir bien cuáles van a ser los métodos de acción considerando como se pueden alterar los niveles de independencia e imparcialidad. Visto que el trabajo en buena parte ocurrirá dentro de sus propios territorios y vigilando los propios recursos, los veedores quedan más vulnerables a conflictos de interés en caso de que no estén claros los protocolos de acción. Es interesante considerar entonces, formas de brindar cierto nivel de independencia incluso relacionado con sus propias comunidades, jefes y juntas directivas.

Finalmente, un aspecto clave que no se puede dejar de mencionar es el contexto de poca seguridad presente en la vida de muchos de los actores comunitarios y sociales que desean trabajar en el campo socioambiental. Conforme lo mencionado por algunos actores entrevistados y en diversos documentos, trabajar con el tema de verificación de la legalidad y denuncias, puede significar un riesgo a la vida en determinadas circunstancias y regiones de Honduras. De este modo, el desarrollo y la efectividad de cualquier actividad de vigilancia forestal independiente podría ser considerado frágil por no contar con las condiciones básicas para su desempeño. Este es un tema de suma importancia que demanda mayor atención y discusión.

4.4.4 Por un camino común…

Según los resultados de este estudio, Honduras cuenta con una gama de iniciativas y enfoques de vigilancia que, al menos conceptualmente, tienen el potencial de cubrir los principales eslabones del SALH y contribuir efectivamente a la gobernanza forestal. Tiene métodos bien definidos y están presentes actores con *expertise* en el tema, lo que representa un recurso crucial en el proceso de mejorar la gobernanza. Por otro lado, entre algunos de los actores locales entrevistados, se manifestó cierta inseguridad en cuanto a la escala de las contralorías, el objeto a ser vigilado, las acciones específicas donde cada actor se ubica exactamente y cómo las acciones se conectan a un contexto mayor. También, por parte de la autoridad forestal se ha verificado poca claridad sobre los mecanismos independientes.

En este escenario, aunque se cuente con una serie de recursos definidos, se nota la carencia de una estrategia para que la vigilancia independiente en Honduras ocurra como un movimiento unificado, sinérgico y coordinado, entre sus diferentes actores, enfoques y escalas territoriales. Así, en lugar de que cada organización trabaje de forma puntal, reportando y solucionando sus problemas en su contexto individual, sería interesante elaborar un plan estratégico donde se define un camino conjunto en busca de mayor eficiencia y eficacia para la verificación y la gobernanza forestal. Dentro de los cuestionamientos clave para una estrategia, se podrían citar los siguientes:

- ¿A dónde se quiere llegar exactamente con las acciones de vigilancia independiente (visión) y cuál sería el camino para alcanzarla?
- ¿Cuál sería el número ideal y mínimo de CS operativas por año y en cada localidad para garantizar una buena verificación del sector? ¿Por denuncia y aleatoriedad?
- ¿Quiénes serían los actores más apropiados para 'vigilar' bajo cada tipo de enfoque, escala territorial y tipo de objeto?
- ¿Cómo se podría establecer una red de actores de vigilancia a fin de coordinar y apoyar acciones, intercambiar experiencias, potencializar la capacidad de análisis macro y maximizar la legitimidad y el poder de impacto del movimiento?
- ¿Cuáles y cómo otros actores (institucionales, privados y comunitarios), podrían apoyar de forma estratégica a la vigilancia independiente?
- ¿Cuál sería el costo promedio anual para que se sostengan las CS operando dentro de una 'intensidad de muestreo' ideal?
- ¿De qué formas se podría garantizar, o aproximar, la sostenibilidad financiera de las CS y veedurías, tanto en un ámbito individual como sistémico/colectivo?

5. Conclusiones y hallazgos

A continuación, se presentan las principales conclusiones y hallazgos del presente estudio:

1. La CS es reconocida en el marco legal hondureño tanto en la LEAPVS como en la ENCTI; sin embargo, no detallan su forma de funcionamiento y enfoque. El AVA enfatiza un poco más la CS como herramienta de participación y componente del SALH, pero tampoco tiene claridad sobre su desarrollo.
2. Actualmente en Honduras no existe ninguna organización realizando una vigilancia forestal independiente de forma estructurada y sistemática. El sector vive hoy un proceso de establecimiento de iniciativas más sólidas por la sociedad civil, con la conformación de CS y veedurías ciudadanas, con métodos, enfoques, objetos y actores de vigilancia diferentes, pero todavía no tiene el reconocimiento de las autoridades como se esperaría en el contexto de establecimiento del AVA FLEGT.
3. La ONG MFI propone la realización de contralorías sociales sobre las actividades de aprovechamiento forestal (CS-GF). Así, su alcance es localizado y se caracteriza por una verificación con enfoque 'operativo intrasectorial'. En gran medida, funciona como complemento y fortalecimiento de las actividades oficiales de control y vigilancia, como un 'ojo' adicional del sistema de verificación y control forestal.
4. La FDsF promociona la CS del AVA FLEGT, con un enfoque 'estratégico extrasectorial' y político-administrativo sobre la actuación de las instituciones públicas y otras entidades creadas en el AVA, según las responsabilidades adquiridas con el AVA FLEGT. La CS 'estratégica extrasectorial' se adiciona al sistema de verificación con una perspectiva preventiva, no literalmente 'verificando la legalidad' de la madera, pero contribuyendo a que los actores responsables lo hagan y el AVA funcione bien. En este sentido parece contribuir a la gobernanza forestal principalmente como un instrumento de control interno del AVA FLEGT. No obstante, los esfuerzos apenas serán efectivos a medida que los actores e instituciones 'vigilados' consideren realmente y se apropien de los hallazgos de las contralorías, buscando la mejora continua del sistema.
5. La CONPAH propone la conformación de veedurías ciudadanas con un enfoque 'operativo', pero todavía se encuentra en la etapa de desarrollo conceptual, con poca definición en sus mecanismos, objetos y alcance de las acciones. Adicionalmente, proponen la vigilancia a los procesos de CLPI que preceden la exploración de recursos naturales en los territorios de los pueblos autóctonos.
6. De modo general, los enfoques contribuyen, muy probablemente, de formas complementarias al SALH/SVLF y a la gobernanza forestal, cubriendo los principales eslabones del sector: la detección y prevención de problemas en campo y a nivel organizativo; recomendando la aplicación de leyes y apuntando las fallas administrativas. Las perspectivas del SALH/AVA para las contralorías, conceptualmente son cubiertas por las iniciativas estudiadas.
7. El ICF parece tener poca claridad sobre los mecanismos de las CS y su potencial para fortalecer el sistema de verificación y control. Es necesario informar y valorizar en este sentido.

8. El establecimiento de convenios formales/mandato oficial entre autoridades y actores independientes de vigilancia no está siendo explorado como forma de dinamizar el trabajo de las contralorías y aumentar su reconocimiento y legitimidad. Esta posibilidad representa un potencial latente para desarrollar los mecanismos presentados.

9. Las iniciativas estudiadas no tienen una estrategia o propuestas para asegurar la sostenibilidad financiera de las CS y veedurías. Este es un eslabón crítico que puede dificultar el funcionamiento pleno y dinámico de las actividades a largo plazo. Sería interesante estudiar posibilidades de financiamiento que involucren más al Estado y a los propios actores privados del sector forestal.

10. En el escenario general, aunque existe un diálogo entre los actores que conceptualizan los diferentes mecanismos de vigilancia forestal en Honduras, parece que las iniciativas están siendo desarrolladas de forma desarticulada en términos de escalas espaciales y tiempo. En este sentido, se nota la carencia de una estrategia que direccione la vigilancia independiente en Honduras como un movimiento unificado, sinérgico y coordinado, entre sus diferentes actores, enfoques y escalas territoriales.

11. En términos conceptuales, 'auditoría' parece ser el término más apropiado para caracterizar las acciones prácticas tanto de las CS como de las veedurías. Aun así, dependiendo de las acciones llevadas a cabo por las veedurías, estas también podrían caracterizarse como una acción de control territorial, ya que actuarían con cierto nivel de autoridad vigilando sus propios recursos y territorios. Además, en este último caso, es importante considerar formas para evitar que las veedurías incurran en conflictos de interés en sus propias comunidades.

12. Entre los términos utilizados internacionalmente para caracterizar los formatos de vigilancia forestal independiente, '*self-mandate- monitoring*' o '*external monitoring*' parecen ser los más aproximados para las formas de contraloría social y veedurías aplicadas en Honduras. A su vez, el monitoreo forestal independiente realizado por el CONADEH/MFI entre 2005 y 2016, encaja bien con el concepto de MFI establecido por Global Witness, aunque su método de acción son auditorías técnicas y no un monitoreo propiamente.

13. Actualmente, no hay una actividad con carácter más investigativo, enfocada en detectar la corrupción, como el monitoreo forestal independiente propuesto por Global Witness y ejecutado anteriormente por el MFI.

6. Recomendaciones

En este apartado se presentan algunas recomendaciones direccionadas a las organizaciones de vigilancia independiente tanto individual como colectivamente, para la autoridad forestal y otras instituciones públicas y al programa FAO UE FLEGT.

Para las organizaciones y actores de vigilancia independiente:

1. Elaborar un Plan estratégico para la vigilancia forestal independiente en Honduras con el objetivo de guiar y canalizar esfuerzos de forma coordinada, eficiente y sinérgica. A continuación, se sugieren algunos factores a considerar:
   a. **Visión:** ¿cuál sería la intensidad o 'esfuerzo de muestreo' ideal para la vigilancia forestal independiente en Honduras (no. de CS/año/territorio/enfoque). Ejemplo: ¿cuántas misiones de CS-GF por año se deberían desarrollar en el municipio de Danlí para garantizar un buen muestreo del sector forestal en esta zona?
   b. **Enfoque x escala:** ¿Cuáles enfoques y métodos deben ser aplicados en cada escala territorial. Idea: las CS-AVA son apenas para departamentos y nivel nacional x CS-GF a nivel local.
   c. **Actores x enfoque x escala:** ¿Qué tipo de actores son más apropiados y disponibles (según sus propias percepciones), para trabajar con cada enfoque y escala territorial?
   d. **Ejemplo:** las ONGD y confederaciones podrían ser responsables de vigilar el AVA FLEGT a nivel nacional; las PGA, ONGD, CCF departamental y municipal responsables de vigilar el AVA FLEGT a nivel regional; los CCF comunitarios, patronatos, juntas de agua, CCT, comisionado municipal responsables por vigilancia 'operativa intrasectorial' a nivel local.
   e. **Red de acción:** ¿Cómo los actores en diferentes territorios y enfoques pueden dialogar y coordinar acciones de modo a maximizar el reconocimiento de las actividades, permitir análisis más amplios y tener un mayor impacto positivo sobre el sector? Idea: conformar algún comité central capaz de coordinar acciones y analizar resultados a nivel macro.
   f. **Sostenibilidad:** ¿De qué forma se podría gestionar una mejor sostenibilidad de las CS y veedurías, tanto individualmente como colectivamente? ¿Cuál es el costo de las acciones? Idea: estudiar posibilidades de financiamiento con gobierno y sector privado como tasa obligatoria.
   g. **Camino de impacto:** ¿Cuál sería la ruta para alcanzar la visión? Idea: considerar iniciar la vigilancia con un departamento piloto ejemplar, para después considerar otros.
   h. **Independencia:** ¿Cómo garantizar la imparcialidad e independencia de la vigilancia?
   i. **Relaciones estratégicas**: ¿De qué forma la vigilancia independiente puede relacionarse con las autoridades, entidades privadas y sociedad civil, de modo a mejorar su desempeño? Idea: buscar acuerdos, convenios de cooperación que formalicen protocolos de apoyo y uso de los productos e información generados por las CS.

2. Considerar la posibilidad de construir un protocolo o líneas más claras sobre cómo garantizar la imparcialidad e independencia de las CS y veedurías.
3. Reflexionar formas para mejorar/garantizar la sostenibilidad financiera y otros recursos de las CS y veedurías.
4. Explorar las posibilidades de establecer un mandato oficial o formas de reconocimiento por la autoridad forestal.
5. Impulsar un proceso de divulgación/información para que la autoridad forestal conozca bien el funcionamiento y potencial de las CS y veedurías.
6. Considerar el potencial de los CCT y comisionados municipales para realizar/cooperar con las CS y veedurías.
7. Considerar el potencial de involucrar más a la academia y gremios forestales como actores protagónicos en los procesos de vigilancia independiente y seguimiento.
8. Considerar la posibilidad de incluir la vigilancia independiente en los procesos previos a la aprobación de autorizaciones, PMF y POA: si respetan derechos de información, consulta y participación y CLPI.
9. Analizar diferentes posibilidades de financiamiento de los mecanismos de CS y veedurías. Primeramente, hacer un estudio concreto de cuáles son los costos para el establecimiento y mantenimiento de los distintos modelos. Con base en esto, considerar involucrar al sector privado de la cadena a contribuir con el mantenimiento, posiblemente compartiendo parte del presupuesto con el Estado y municipalidades. Adicionalmente, considerar el rol de la academia en el apoyo de estos procesos en especie e infraestructura.
10. Recomendación específica para la CONPAH: reflexionar aún más sobre los límites espaciales y operativos de la vigilancia en los que las veedurías deben y pueden actuar. Además, reflexionar sobre cuáles son las actividades específicas y objetos de vigilancia. Buscar asesoría del MFI e informarse sobre las experiencias de las veedurías forestales comunitarias desarrolladas en Perú como posibilidad de modelo.

Para la autoridad forestal y otras instituciones públicas:

1. Buscar conocer mejor el mecanismo de funcionamiento de las CS y veedurías y su potencial para fortalecer el sistema de vigilancia y control de recursos naturales.
2. Explorar formas de apoyar y cooperar con estas iniciativas, sin interferir en su independencia e imparcialidad.
3. Buscar clarear mejor el rol y las posibilidades de las CS en los documentos oficiales como la ENCTIS y el AVA.
4. Considerar la posibilidad de promover más iniciativas de monitoreo forestal independiente, con carácter más investigativo y atentas a la corrupción, como las realizadas por el CONADEH/MFI y Global Witness en años anteriores.

Para el Programa FAO UE FLEGT y otras organizaciones de apoyo al desarrollo:

1. Incentivar/apoyar un proceso de planificación estratégica para la vigilancia independiente en Honduras y los debidos estudios necesarios para su construcción.
2. Apoyar procesos piloto de aplicación práctica de la vigilancia forestal independiente. Si es posible, considerar un departamento específico para impulsar como modelo de funcionamiento.
3. Incentivar/demandar que los proyectos financiados por el programa consideren la elaboración de estrategias e ideas para la sostenibilidad financiera de las CS y veedurías, como aspecto fundamental de su trabajo.
4. Impulsar a futuro una actualización del presente estudio de caso, cuando las iniciativas ya se encuentren en un estado más avanzado de desarrollo práctico.
5. Impulsar encuentros para el intercambio de experiencias entre actores de vigilancia independiente en la región de América latina.

Para futuros consultores:

1. Buscar la oportunidad de conocer y entrevistar a más actores, principalmente los que participaron en acciones piloto de contraloría social en años anteriores.
2. Acompañar, en campo, las acciones prácticas de los diferentes enfoques y metodologías de vigilancia independiente.

7. Bibliografía

Brown, D; Luttrell, C. 2005. Review of Independent Forest Monitoring. London, United Kingdom, Overseas Development Institute. 76 p.

Brown, D; Schreckenberg, K; Bird, N; Cerutti, P; Del Gatto, F; Diaw, C; Fomété, T; Luttrell, C; Navarro, G; Obendorf, R; Thiel, H; Wells, A. 2008. Legal Timber: Verification and Governance in the Forest Sector. London, United Kingdom, Overseas Development Institute. 325 p.

CIPF (Centro de Información y Patrimonio Forestal, Honduras). 2014. Mapa Forestal y Cobertura de la Tierra en la República de Honduras. Tegucigalpa, Honduras, ICF.

CONADEH (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras). 2011a. Análisis de la tala ilegal y el seguimiento en la aplicación de la legislación por las autoridades correspondientes. Tegucigalpa, Honduras. 54 p.

CONADEH (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras). 2010. Proyecto Monitoreo Forestal Independiente: Supervisión de Planes Operativos en Bosque Ejidal de Lepaterique, Francisco Morazán. Honduras. 15 p. (Informe No. 91).

CONADEH (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras). 2011b. Guía de Contraloría Social para Gestión Forestal por los Consejos Consultivos Forestales, Áreas Protegidas, y Vida Silvestre Comunitarios. Tegucigalpa, Honduras. 39 p.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2020. Global Forest Resources Assessment 2020: Main report. Rome, Italy. 184 p.

FDsF (Fundación Democracia sin Fronteras, Honduras). 2018. Informe de Ejercicio Piloto de Contraloría Social al AVA FLEGT Honduras. Tegucigalpa, Honduras. 15 p.

FDsF (Fundación Democracia sin Fronteras, Honduras). 2019. Guía Procesos y Herramientas de Contraloría Social al AVA FLEGT: Anexo 11. Tegucigalpa, Honduras. (Serie documentos de trabajo n2). 56 p.

FFP (Fund for Peace). 2019. Fragile States Index Annual Report 2019. Washington, United States of America. 43 p.

Global Witness; CONADEH (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras). 2006. Monitoreo Forestal Independiente en Honduras: Segundo Informe Final de Actividades mayo 2005 – abril 2006. Washington DC, Estados Unidos de América. 23 p.

ICF (Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Honduras). 2013. Política Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre 2013-2022. Tegucigalpa, Honduras. 18 p.

ICF (Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Honduras). 2018. Acuerdo Número-007-2018: Estrategia Nacional para el Control de la Tala y el Transporte Ilegal de productos forestales (ENCTI). La Gaceta No. 34,575. 22 feb. 28 p.

ICF (Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Honduras). 2019. Anuario Estadístico Forestal de Honduras, 2019. 34 ed. Tegucigalpa, Honduras164 p.

INE (Instituto Nacional de Estadística, Honduras). 2017. Cobertura Forestal 2013-2017. Tegucigalpa, Honduras. 11 p.

Lawson, S; MacFaul, L. 2010. Illegal Logging and Related Trade: Indicators of the Global Response. London, United Kingdom, Chatman House (The Royal Institute of International Affairs). 132 p.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2014. Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima, Perú. 130 p.

Poder Legislativo de Honduras. 2008. Decreto Legislativo No. 156-2007 Ley Forestal, Areas Protegidas y Vida Silvestre. Tegucigalpa, Honduras, La Gaceta.

República de Honduras y Unión Europea. 2019. Acuerdo Voluntario de Asociación entre la Unión Europea y la República de Honduras sobre la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio de productos de la madera con destino a la Unión Europea. 196 p. (Texto informativo en revisión).

Transparency International. 2020. Corruption Perceptions Index 2019. Berlin, Germany. 29 p.

Yamauchi, M. 2020. Análisis sobre experiencias de vigilancia forestal independiente en Honduras, Panamá y Perú: insumos para la buena gobernanza forestal. Tesis Maestría. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 207 p.

Yamauchi ML, M; Navarro, GA; Carrera, F; Villalobos, R; Díaz, A. 2021. Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. Estudio de caso: las veedurías forestales indígenas de Perú. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 53 p. (Serie Técnica. Informe Técnico no. 107. Colección Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales no. 19).

Yamauchi ML, Y; Navarro, GA; Carrera, F; Villalobos, R; Díaz, A. 2021. Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. Estudio de caso: las veedurías forestales ciudadanas de Panamá. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 54 p. (Serie Técnica. Informe Técnico no 109 / Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales no 21).

Yamauchi ML, Y; Navarro, GA; Carrera, F; Villalobos, R; Díaz, A. 2021. Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. La vigilancia forestal independiente en Honduras, Panamá y Perú. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 37 p. (Serie Técnica. Informe Técnico no 110 / Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales no 23).

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).

CATIE

Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo

ISBN: 978-9977-57-725-8

9 789977 577258