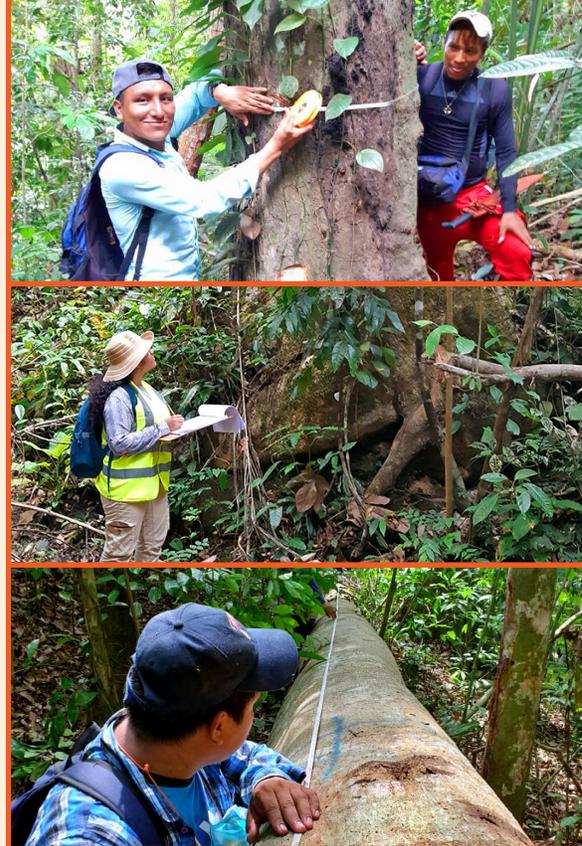


# Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal

Estudio de caso: las veedurías forestales ciudadanas de Panamá



Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales

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

PROGRAMA FAO - UE FLEGT



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



Suecia  
Sverige



Solutions for environment and development  
Soluciones para el ambiente y desarrollo

Serie Técnica

Informe Técnico no. 109

Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales

Publicación no. 21

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

Estudio de caso: las veedurías  
forestales ciudadanas de Panamá

Max Yamauchi M. L.  
Guillermo A. Navarro  
Fernando Carrera  
Róger Villalobos  
Ángela 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: 978-9977-57-727-2**

634.92

A532a Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. Estudio de caso: las veedurías forestales indígenas de Panamá / Max Yamauchi M.L... [et al]. – 1ª ed. – Turrialba, Costa Rica : CATIE, 2021.  
54 p. : il. – (Serie técnica. Informe técnico / CATIE ; no. 109)

ISBN 978-9977-57-727-2

También en: Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales ; no. 21

1. Vigilancia forestal 2. Veedurías forestales 3. Gobernanza forestal 4. Panamá  
I. Yamauchi M.L., Max II. Navarro, Guillermo A. 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 de la Oficina de Relaciones Exteriores, Commonwealth y Desarrollo (FCDO), concerniente el estatus legal o de desarrollo de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades o concerniente a la delimitación de sus límites o fronteras.

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

## Créditos

**Edición técnica:** Lorena Orozco Vílchez

**Diagramación:** Rocío Jiménez Salas

**Fotografías de portada:** Any Caballero  
(veedora forestal 2020)

Se sugiere citar este documento de la siguiente forma:

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).

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

# Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	6
<b>Lista de acrónimos</b> .....	7
<b>Resumen</b> .....	8
<b>Abstract</b> .....	9
<b>1. Introducción</b> .....	10
<b>2. Metodología</b> .....	11
<b>3. Resultados</b> .....	13
3.1 La vigilancia forestal independiente .....	13
3.2 Generalidades del sector forestal de Panamá .....	14
3.3 Las veedurías forestales de Panamá .....	16
3.3.1 Propuesta conceptual y metodológica .....	17
3.3.2 La experiencia práctica .....	23
<b>4. Análisis</b> .....	33
4.1 Terminología .....	33
4.2 Las veedurías como componente de un sistema .....	34
4.3 Independencia e imparcialidad .....	35
4.4 Impacto .....	38
4.5 Educación y capacitación .....	38
4.6 Sostenibilidad .....	40
<b>5. Conclusiones y hallazgos</b> .....	41
<b>6. Recomendaciones</b> .....	44
<b>7. Bibliografía</b> .....	46
<b>Anexo 1. Descripción histórica del Programa de Veedurías Forestales de Panamá</b> .....	48

### Lista de cuadros

<b>Cuadro 1.</b>	Objetos de vigilancia: actores y responsabilidades del sector forestal, Panamá . . . . .	19
<b>Cuadro 2.</b>	Resumen conceptual de las veedurías forestales de Panamá: principales características . . . . .	23
<b>Cuadro 3.</b>	Resumen histórico de las veedurías forestales realizadas en el periodo 2016-2020, Panamá. En letra verde se destacan cambios prácticos importantes respectivos a algunos de los aspectos clave analizados. . . . .	30

### Lista de figuras

<b>Figura 1.</b>	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 . . . . .	13
<b>Figura 2.</b>	Portada del Manual de Veeduría Forestal desarrollado por la DCA (MiAMBIENTE), en conjunto con otros actores externos . . . . .	16
<b>Figura 3.</b>	Esquema de relaciones entre actores de vigilancia y ‘objetos’ vigilados por las veedurías forestales, Panamá . . . . .	20
<b>Figura 4.</b>	Flujograma de los principales pasos del Programa de Veedurías Forestales, según la Resolución DM-0210 y el Manual de Veedurías Forestales, Panamá. . . . .	21
<b>Figura 5.</b>	Misión de inspección de las veedurías forestales realizadas en 2018 en bosques aprovechados en Darién, Panamá. . . . .	27
<b>Figura 6.</b>	Misión de inspección de las veedurías forestales realizadas en 2019 en Darién, Panamá. Fuente: Espinosa (2019). . . . .	28
<b>Figura 7.</b>	Grupo de veedores y representantes del MiAMBIENTE, PNUD/PPD, Ecowood Panamá Services SA y Fundación Arvita, durante la etapa de capacitación realizada en enero de 2020, Darién, Panamá. . . . .	29
<b>Figura 8.</b>	Línea de tiempo de los principales hitos en la trayectoria de las veedurías forestales de Panamá . . . . .	32



## 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 el proceso de las veedurías forestales de Panamá: representantes de MiAMBIENTE, WWF Panamá, PPD-PNUD/GEF, Fundación Arvita, EcoWood Panamá Services SA, Mesa de Diálogo Forestal y otros actores de la sociedad civil.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de la FAO, a través del Programa FAO UE FLEGT y del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

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 veedores forestales y diferentes actores que, desde sus distintas posiciones, han creído y trabajado por hacer del Programa de veedurías forestales una realidad.

## Lista de acrónimos

<b>ANCON</b>	Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza, Panamá
<b>AVA</b>	Acuerdo voluntario de asociación
<b>COVID-19</b>	Coronavirus disease 2019
<b>DCA</b>	Dirección de Cultura Ambiental de MiAMBIENTE, Panamá
<b>DIFOR</b>	Dirección Forestal de MiAMBIENTE, Panamá
<b>EC</b>	Entidad coordinadora de veeduría
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FAO UE FLEGT</b>	Programa de la FAO y Unión Europea para la Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales
<b>FLEGT</b>	Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales/ Forest Legal Enforcement, Governance and Trade
<b>FMAM</b>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)
<b>FSC</b>	Forest Stewardship Council
<b>MDF</b>	Mesa de diálogo forestal
<b>MFI</b>	Monitoreo forestal independiente
<b>MFS</b>	Manejo forestal sostenible
<b>MiAMBIENTE</b>	Ministerio de Ambiente, Panamá
<b>MOVIN</b>	Movimiento independiente
<b>OI</b>	Observación independiente
<b>OIMT</b>	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>PC</b>	Permisos comunitarios
<b>PES</b>	Permiso especial simplificado
<b>PMF</b>	Plan de manejo forestal
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POA</b>	Plan operativo anual
<b>PPD</b>	Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM
<b>PVF</b>	Programa de veedurías forestales
<b>REDD</b>	Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación de los Bosques / Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
<b>STFC</b>	Sistema de trazabilidad y control forestal
<b>SVLF</b>	Sistema de verificación de la legalidad forestal
<b>TdR</b>	Términos de referencia
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>WWF</b>	Fondo Mundial por la Naturaleza



## 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, la buena gobernanza, una competencia más justa entre los actores del sector y el acceso a mercados consumidores más rigurosos. 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, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través del Programa FAO UE-FLEGT, apoya la implementación del Plan de Acción UE-FLEGT en la reducción de la tala ilegal, soportando 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, siendo presentados en una serie de cuatro documentos, uno para cada país y un análisis comparativo entre las experiencias analizadas.

Este documento analiza la experiencia de las veedurías forestales ciudadanas desarrolladas en Panamá, desde 2016, por un conjunto diverso de actores institucionales, ONG y sociedad civil. Esta iniciativa se caracteriza por la vigilancia forestal con un enfoque operativo intrasectorial, en el que un grupo de representantes de la sociedad civil, los ‘veedores’, y profesionales técnicos independientes, la ‘entidad coordinadora’ de veedurías, realizan la verificación del cumplimiento normativo en actividades de aprovechamiento. Además de inspecciones en campo sobre permisos, las veedurías también se caracterizan por observar si regentes forestales y actores institucionales cumplen con sus responsabilidades.

Las veedurías forestales de Panamá se han desarrollado mediante un proceso evolutivo de aprendizajes y con avances importantes en la independencia y credibilidad de sus procedimientos. Actualmente, la iniciativa cuenta con una resolución que formaliza el Programa de Veedurías Forestales del Ministerio de Ambiente, estableciendo un conjunto de medidas para el desarrollo de las actividades, incluyendo sus mecanismos de financiamiento.

Algunos de los principales desafíos para fortalecer esta práctica parecen estar asociados a la transparencia y divulgación de hallazgos de las veedurías, el establecimiento de protocolos claros y vinculantes sobre como las autoridades y otros actores deben hacer uso de los resultados y productos de misiones, así como un diálogo mayor de este mecanismo con los sistemas formales de verificación y control forestal. Aun así, con los hallazgos y recomendaciones ya generados en los años anteriores, es indudable el potencial de las veedurías para contribuir a la transparencia del sector y al fortalecimiento de la gobernanza.

**Palabras clave:** vigilancia forestal independiente, verificación de la legalidad forestal, gobernanza forestal, monitoreo forestal independiente, veeduría forestal ciudadana.



## 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 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), through the FAO-EU FLEGT Program, supports the implementation of the EU FLEGT Action Plan 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.

This document analyzes the experience of the citizen Forest 'Veedurías' (oversight) held in Panamá, since 2016, by a diverse set of institutional, civil society, and NGO actors. This initiative is characterized as a vigilance mechanism with an operative intrasectorial focus (aiming at looking inside the sector), in which a group of civil society representatives, the 'veedores', and independent technical professionals perform the verification of norm compliance in the forestry production chain. In addition to field inspections on permits and management plans, the veedurías also observe other actors, checking if forest regents and institutional officers properly comply with their assigned responsibilities.

The Panamá forest veedurías have been evolving as a learning process, showing important advances regarding the independence and credibility of its procedures. Nowadays, the initiative counts with an official resolution that formalizes the Forest Veedurías Program of the Ministry of Environment, establishing a set of measures for the development of activities, including its financing mechanisms.

Some of the main challenges to strengthen this practice seem to be associated to the transparency and publicizing the findings of the veedurías, the establishment of clear and binding protocols about how the authorities and other actors should make use of the inspections results and products, so as to promote the dialogue between this mechanism and the formal forest verification and control systems. Nevertheless, the findings and recommendations generated in the previous years already demonstrate the great potential of the veedurías to contribute to the sector's transparency and governance.

**Keywords:** independent forest vigilance, forest legality verification, forest governance, independent forest monitoring, veedurías forestales, forest oversight, external monitoring.



## 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 (Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales) y REDD+, e involucrando principalmente a países tropicales (Brown *et ál.* 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 ál.* 2008). Entre estas acciones, la vigilancia forestal independiente se desarrolla como un mecanismo en el 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, la FAO, a través del Programa FAO UE FLEGT, apoya a la Unión Europea en la implementación del Plan de Acción FLEGT, que tiene el objetivo de reducir la tala ilegal a través del fortalecimiento de la gobernanza forestal y el establecimiento de acuerdos bilaterales entre UE y países productores de madera (Acuerdos Voluntarios de Asociación). Para eso, el Programa FAO UE FLEGT brinda soporte técnico y financiero para el desarrollo de proyectos e iniciativas con actores de países prioritarios. En el marco de este Programa, se analizó un conjunto de experiencias de vigilancia forestal independiente aplicadas en Panamá (este documento), Honduras (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 para cada país, y un análisis comparativo entre los tres (Yamauchi *et ál.* 2021c).

En el presente estudio de caso se explora y analiza la experiencia de participación social en la vigilancia del sector forestal de Panamá. La iniciativa conocida como ‘veedurías forestales ciudadanas’ empezó hace cerca de cinco años y se ha llevado a cabo con la participación de un conjunto de actores de diversos sectores del país, como la sociedad civil, gobierno, ONG ambientales y de desarrollo y empresas, entre otros, demostrando en la práctica como puede contribuir a mejorar la gobernanza forestal panameña.

Para una mejor comprensión de esta experiencia, a continuación se presentan brevemente conceptos generales de los mecanismos de vigilancia forestal independiente, el contexto y la problemática que presenta el sector forestal y ambiental de Panamá, para luego explorar aspectos conceptuales de las veedurías ciudadanas y la experiencia desarrollada en los últimos años.



## 2. Metodología

Conforme se indicó anteriormente, el presente trabajo es la tercera parte de un conjunto de cuatro documentos, frutos del estudio ‘Análisis sobre experiencias de vigilancia forestal independiente en Honduras, Panamá y Perú: insumos para la buena gobernanza forestal’, trabajo de maestría 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:

---

**Etapla 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.

---

**Etapla 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 como 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 caso, además de la revisión de documentos, se realizaron nueve entrevistas con actores relacionados con las veedurías forestales: representantes de las autoridades forestales y MiAMBIENTE, organizaciones internacionales de desarrollo y conservación, ONG locales, una empresa y personas de la sociedad civil que participaron como veedores en el proceso estudiado. Por respeto al pedido de anonimato, en este documento no se mencionan los nombres de las personas entrevistadas.

---

**Etapas 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).

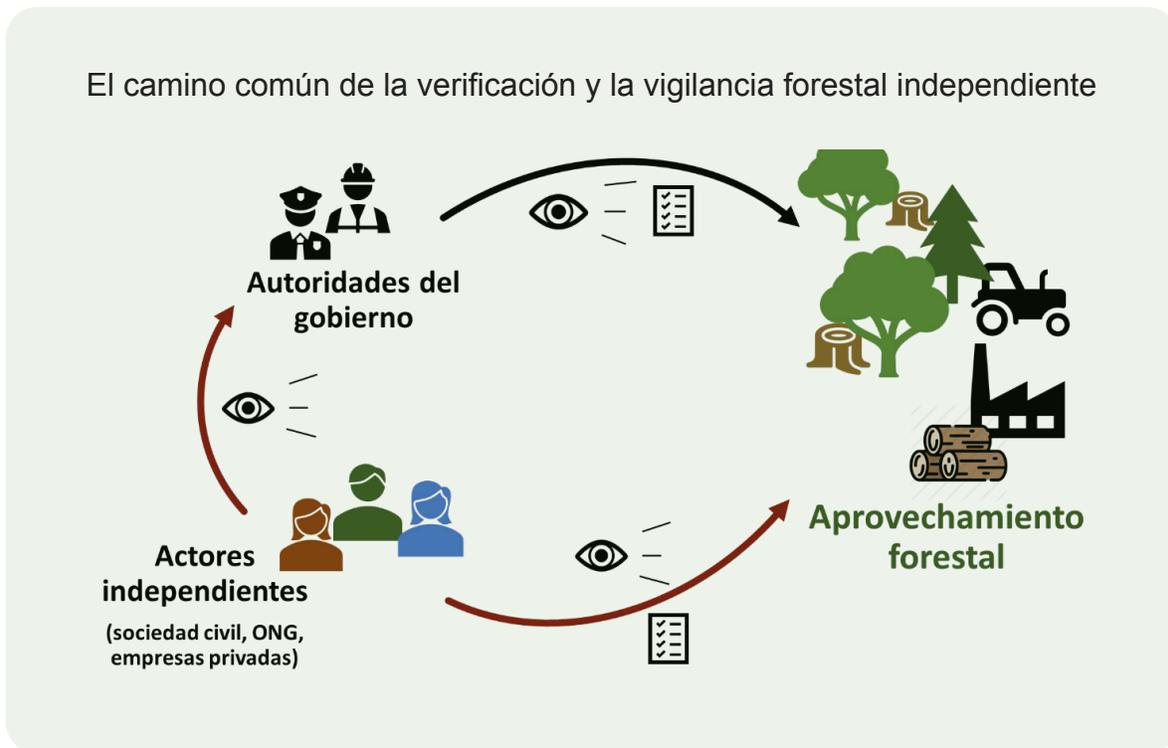
Para mayores detalles sobre la metodología aplicada, etapas, protocolo de entrevistas y sobre el marco conceptual para el análisis de experiencias de vigilancia forestal independiente, favor revisar Yamauchi (2020) (Metodología y Capítulo 1. Verificación de la legalidad forestal: un marco conceptual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



### 3. Resultados

#### 3.1 La vigilancia forestal independiente

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 mencionamos 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 el 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.

### 3.2 Generalidades del sector forestal de Panamá

Panamá tiene una superficie de 75 318 km<sup>2</sup>, de los cuales cerca de 49 258 km<sup>2</sup> (65,4%) están cubiertos de bosques y ‘otras tierras boscosas’ (MiAMBIENTE 2019a). Según la ‘Evaluación de los recursos forestales mundiales’ de la FAO, en el año 2020 el área cubierta por bosques en el país es de alrededor de los 42 140 km<sup>2</sup> (FAO 2020). Los bosques primarios y secundarios son los predominantes, representando cerca del 61,9% y 32%, respectivamente, del total de bosques (MiAMBIENTE 2017). La mayor parte de la superficie boscosa se encuentran en las provincias de Darién (± 20%), Panamá Este (±16%) y en comarcas y otros territorios indígenas (± 35%) (Midler *et ál.* 2014; MiAMBIENTE 2017; MiAMBIENTE 2019a). El bosque de mangle representa el 3,9%, mientras que otros tipos representan cada uno menos del 1%.



Los bosques panameños brindan diversos beneficios a la sociedad, tales como la regulación del ciclo hídrico, el almacenamiento de carbono y albergan una gran diversidad de especies y ecosistemas. Por otro lado, estos bosques también abastecen el mercado con productos maderables y no maderables, representando la base para el medio de vida de una parte importante de la población. No obstante, los bosques panameños han sido sometidos a talas intensivas durante más de 50 años (Midler *et ál.* 2014). Según el informe de la FAO sobre el estado de los recursos forestales en el mundo, en el periodo 2000-2020, Panamá registró una pérdida neta de cerca de 114 km<sup>2</sup> de cobertura boscosa, que corresponde a cerca de 0,27% de la cobertura total (FAO 2020).

Las causas de la deforestación varían entre regiones; las mayores amenazas corresponden a la conversión del suelo hacia el uso agrícola y ganadero, la construcción de carreteras y la extracción de madera (Chemonics International Inc. 2004). En la región del Darién, por ejemplo, la principal amenaza es la tala ilegal. En este sentido, la falta de una cultura forestal, el bajo interés político del gobierno panameño en el desarrollo forestal sostenible y la problemática socioeconómica que enfrentan los actores de la cadena productiva forestal, destacan como los principales impulsores de las actividades forestales ilegales (Argüelles 2010; Díaz *et ál.* 2012).

La tasa de la tala ilegal en Panamá es todavía un punto en discusión; sin embargo, estimaciones apuntan a que entre el 33,7% y 51,5% del aprovechamiento es realizado ilegalmente en el país. Considerando la provincia de Darién, de la cual proviene entre el 75% y 80% de la madera consumida nacionalmente, se estima que la tala ilegal alcanza el 67% de la producción (Córdova 2002; Argüelles 2010). En este contexto, proyectos para desarrollar el sector en la región de Darién, como el de manejo forestal comunitario en la comarca Emberá-Wounaan que inició en 2004, demostraron la dificultad de sobrevivencia de una actividad legal en un ambiente permeado por la ilegalidad y un mercado con precios injustos<sup>1</sup>.

Como se mencionó anteriormente, la tala ilegal tiene sus raíces en factores socioeconómicos e institucionales que muestran debilidades en el ámbito de la gobernanza forestal. Por un lado, se apunta la excesiva intermediación y burocracia, la industria poco competitiva, altos costos de transacción para el manejo forestal y la escasa participación de la sociedad civil y comunidades en la toma de decisiones. Por otro lado, está la débil capacidad de gestión forestal, incluso entre las autoridades de los territorios indígenas, y la descoordinación entre las instituciones del Estado (Ordoñez *et ál.* 2011; Díaz 2012; Midler *et ál.* 2014; Carrera 2016; Navarro *et ál.* 2018).

---

<sup>1</sup> Espinosa, C. 1 may. 2020. Entrevista sobre la experiencia de las veedurías forestales ciudadanas de Panamá (entrevista en plataforma virtual). Ciudad de Panamá, Panamá, WWF (actualmente regente forestal independiente)



### 3.3 Las veedurías forestales de Panamá

En el contexto presentado, las veedurías forestales se han desarrollado durante los últimos cinco años como un mecanismo que busca abarcar tanto la participación social y transparencia del sector, como también las debilidades institucionales para el control y verificación de la legalidad. Actualmente, las veedurías son normadas por la Resolución DM-0210, publicada en 2019 (MiAMBIENTE 2019b), la cual instituye el Programa de Veedurías Forestales (PVF), y rige los lineamientos para su desarrollo de forma integral. En este mismo proceso, se ha desarrollado el ‘Manual de Veeduría Forestal’ (MiAMBIENTE 2019c), el cual detalla la metodología y conceptos básicos de las veedurías (Figura 2).

A modo de sistematizar integralmente este proceso, en las siguientes secciones se explora la forma como las veedurías se estructuran conceptual y metodológicamente en la actualidad (sección 3.3.1), para después analizar cómo fue la experiencia práctica durante los últimos años (sección 3.3.2).



**Figura 2.** Portada del Manual de Veeduría Forestal desarrollado por la DCA (MiAMBIENTE), en conjunto con otros actores externos. Fuente: MiAMBIENTE (2019c)



### 3.3.1 Propuesta conceptual y metodológica

#### Definición y objetivos

Como se mencionó anteriormente, la forma como las veedurías están conceptualizadas en Panamá está en función de la resolución sobre el programa de veedurías y la guía publicadas en 2019. Según el ‘Manual de Veeduría Forestal’, aprobado por la resolución, las veedurías y sus objetivos son definidos de la siguiente forma:

*‘La veeduría forestal es una forma de monitoreo, evaluación o auditoría forestal independiente (MFI) realizada por la sociedad civil. Es una herramienta de monitoreo que permite que los representantes de la sociedad civil, como ONG, grupos comunitarios y ciudadanos voluntarios, puedan ingresar a los bosques donde se realiza aprovechamiento forestal, a corroborar el cumplimiento del plan de manejo y la normativa forestal; así como documentar los hallazgos’ (MiAMBIENTE 2019c).*

*‘es un mecanismo de transparencia...que sirve para fortalecer la gobernanza forestal y credibilidad de la institucionalidad del sector forestal de un país...es verificar que, durante el proceso de gestión de un permiso de aprovechamiento forestal, se ha cumplido con todas las normas ambientales vigentes...’ (MIAMBIENTE 2019c).*

#### Los actores de las veedurías forestales

En las veedurías forestales de Panamá, la vigilancia y la verificación arriba mencionadas son realizadas por la **sociedad civil**. No obstante, este mismo ‘actor’ se divide en dos partes que actúan de forma coordinada y desempeñan las siguientes funciones:

**Entidad coordinadora:** es una organización independiente de MiAMBIENTE (ONG, empresa, etc.), la cual es seleccionada en un concurso público y transparente y que fundamentalmente cuenta con experiencia en gestión forestal. Tiene la función de coordinar la mayor parte del proceso de ejecución de las veedurías, la convocatoria, selección y capacitación de veedores, revisar expedientes de permisos seleccionados para inspección, planificar y acompañar misiones de inspección en campo, preparar informes de hallazgos, además de gestionar el presupuesto del PVF.

**Veedores:** es el conjunto diverso de ciudadanos, individuos voluntarios de la sociedad civil, sin conflictos de interés con actores del sector forestal y que pasan por un proceso de selección y capacitación. Son el componente social básico y revisan expedientes de permisos, participan en las misiones de inspección en campo y construyen los informes junto a la entidad coordinadora.

**Organizaciones independientes:** de modo general, las dos partes anteriores son las responsables de desempeñar en forma conjunta la veeduría forestal. Sin embargo, dentro de la misma sociedad civil, existen otros actores que pueden apoyar el proceso, pero que no están directamente involucrados en



la vigilancia práctica en sí. Así, estos actores pueden participar tanto en el soporte a la organización, como también observando el cumplimiento del proceso conforme está regulado. En este caso, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y la FAO, a través del Programa FAO UE FLEGT, tuvieron roles muy importantes en el apoyo técnico y financiamiento de las veedurías entre los años 2016 - 2019, así como lo hace más actualmente el Programa de Pequeñas Donaciones implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En los primeros años del proceso de las veedurías, el WWF fue el responsable por el diseño del programa de veeduría, lo que se realizó en el marco de la ‘Iniciativa para Fortalecer la Gobernanza Forestal en Panamá’, la cual fue apoyada por la OIMT (incluso en la línea 881 cita a la OIMT). Además de los actores de la sociedad civil, el gobierno también tiene responsabilidades en el proceso de las veedurías. No participan en la verificación práctica o apenas como acompañantes de las inspecciones, pero sí en diversas etapas de gestión del programa:

**Dirección de Cultura Ambiental – MiAMBIENTE (DCA):** es el órgano del gobierno oficialmente a cargo del PVF. Tiene funciones administrativas en la convocatoria y selección de la entidad coordinadora de veedurías, apoya las capacitaciones, gestiona el acceso al listado y expedientes de permisos forestales, articula internamente el programa, además de participar en otras funciones organizativas que no influyen sobre la imparcialidad del proceso.

**Dirección Forestal – MiAMBIENTE (DIFOR):** tiene función de apoyar a la DCA en el PVF. Colabora con el suministro de información y documentos pertinentes al desarrollo de veedurías, como expedientes y listados de permisos, además de dar soporte a las misiones de campo.

#### El enfoque y ‘objetos de vigilancia’

En esencia, la veeduría forestal de Panamá puede ser entendida como una modalidad de participación social que busca vigilar la forma como se está desarrollando el aprovechamiento forestal en el país y sus regiones. En la práctica, esto se hace con un enfoque a las operaciones del sector, por medio de auditorías y verificaciones sobre diferentes responsabilidades y etapas del proceso de aprovechamiento forestal (Cuadro 1). En el sector existe un conjunto amplio de actores que, en medio de sus actividades, deben de cumplir con normas, estándares y procesos acordados. Una forma de comprender el foco y las relaciones de las veedurías es justamente entendiendo estas responsabilidades, lo que puede ser realizado dividiéndolas en dos grupos de actores (Cuadro 1).

En el ámbito operativo del sector, estos actores y el respectivo desempeño de sus responsabilidades, con base a las normas, representan los ‘objetos’ vigilados en las veedurías. En general, lo más común es que esta vigilancia esté enfocada apenas en el primer grupo de actores, conforme se enfatiza en la propia definición ‘...ingresar a los bosques...a corroborar el cumplimiento del PMF...’. Sin embargo, aunque no se destaca tanto en los documentos, el programa de veedurías de Panamá de alguna forma también se propone vigilar la actuación del segundo grupo. De esta forma, por lo menos conceptualmente, las veedurías tienen una cobertura más amplia sobre las diversas etapas del aprovechamiento y problemáticas que permean el sector forestal (Figura 3).

**Cuadro 1.** Objetos de vigilancia: actores y responsabilidades del sector forestal, Panamá

1. Actores que se benefician del aprovechamiento forestal		2. Actores que de alguna forma administran y controlan el aprovechamiento forestal	
a. Poseedores del bosque con derechos de aprovechamiento	b. Actores de la cadena productiva	c. Regentes forestales	d. DIFOR, MiAMBIENTE y sus direcciones regionales
Personas naturales y comunidades indígenas a las que el MiAMBIENTE otorga derechos de aprovechamiento (dueños de permisos) en bosques del patrimonio del Estado. Estos actores deben ejecutar debidamente los planes de manejo aprobados por las autoridades.	Empresas madereras, patios, centros de transformación y comercialización de la madera. Deben de cumplir con ciertas normas específicas de su posición. Muchas veces, el mismo actor cumple más de una función en la cadena.	Hacen estudios previos del área, elaboran PMF y POA. Después de aprobados, supervisan la correcta implementación de estos instrumentos.	Aprueban los planes, otorgan permisos y deben inspeccionar, fiscalizar y apoyar su debido cumplimiento.

### Procedimiento

En la práctica, las veedurías forestales son un proceso operado en un conjunto de pasos secuenciales, en el que participan los diversos actores mencionados en la Figura 3. A continuación, se presentan las principales etapas de este proceso, según lo propuesto en la resolución y el manual de veedurías (Figura 4).

- 1. Convocatoria y selección de la entidad coordinadora (EC):** es el concurso público en el que la DCA define la organización que va a coordinar el PVF. A diferencia de otras experiencias, la periodicidad de esta etapa no es anual, sino que, como mínimo, trimestral, según la Resolución DM-0210.
- 2. Convocatoria y selección de veedores:** es una convocatoria abierta realizada por la EC y un equipo evaluador multisectorial, en diversos medios de comunicación, en la que se puede postular cualquier ciudadano del país que cumpla con los requisitos estipulados. Como condición para la selección no debe tener ‘conflictos de interés’, pero sí tener una conducta ética e imparcial, disposición al voluntariado, interés ambiental y condiciones físicas.
- 3. Capacitación:** una vez seleccionados los veedores (entre 15 y 25 personas), y previo a las misiones de campo, se procede a un ‘proceso de capacitación’ con un mínimo de 40 horas y que contempla los siguientes temas: 1) gestión territorial, 2) legislación forestal, 3) gobernanza y participación ciudadana, 4) monitoreo forestal independiente y veedurías forestales comunitarias y 5) herramientas de apoyo al monitoreo forestal.
- 4. Selección de permisos forestales a visitar:** involucra la gestión entre la EC, DCA y DIFOR para obtener un listado de los permisos de aprovechamiento vigentes. De estos, como mínimo un 10% de cada tipo de permiso, por región y con buena distribución geográfica, son seleccionados por la EC y veedores. También son seleccionadas al azar empresas de transformación y comercialización, puestos de control y otros sitios para realizar misiones. El DIFOR y oficinas regionales del MiAMBIENTE deben facilitar la documentación relacionada a los expedientes seleccionados.



### Veeduría forestal: relaciones entre actores y objetos vigilados en el ámbito operativo de sector forestal

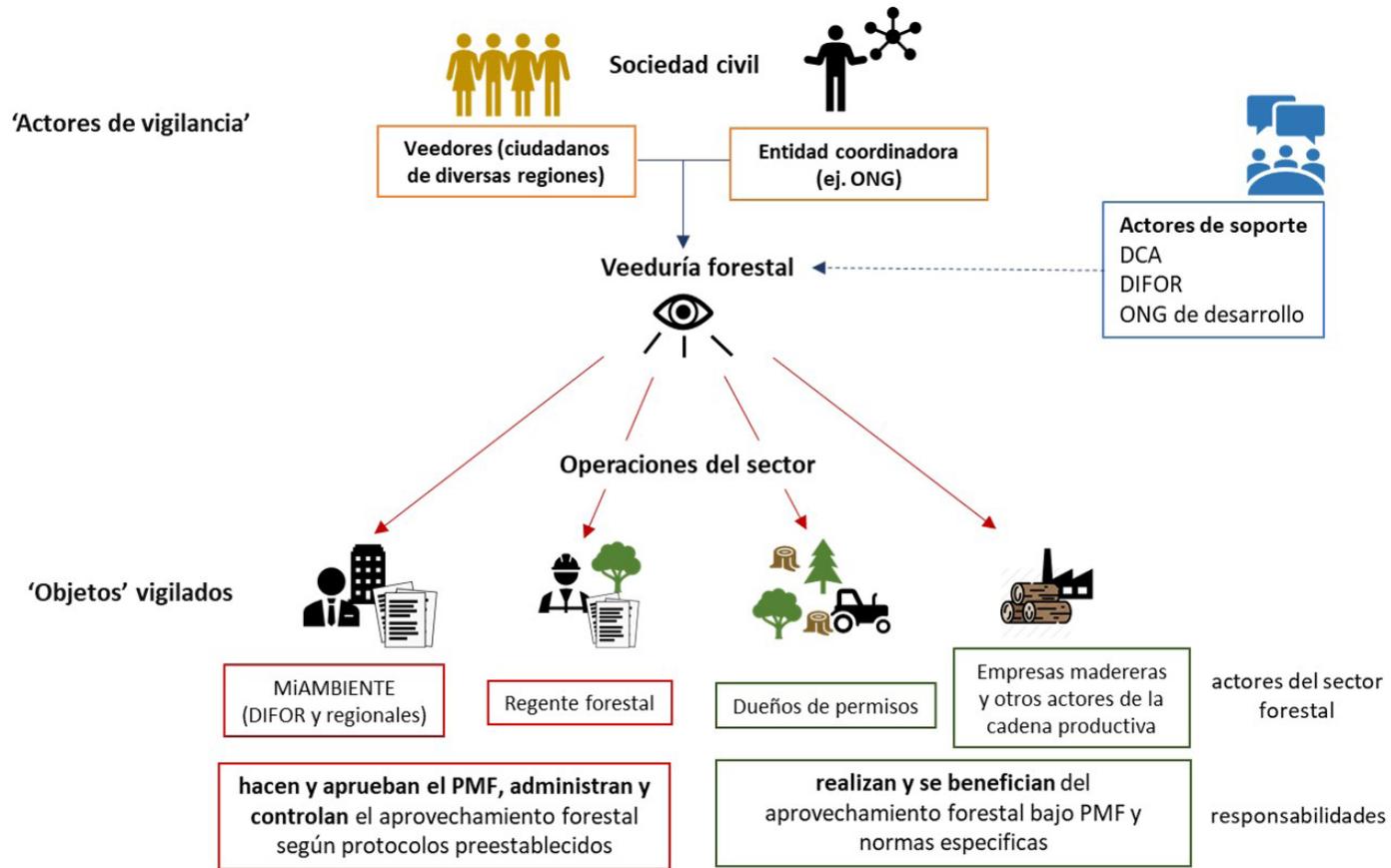


Figura 3. Esquema de relaciones entre actores de vigilancia y 'objetos' vigilados por las veedurías forestales, Panamá

### Flujograma del Programa de Veedurías Forestales de Panamá

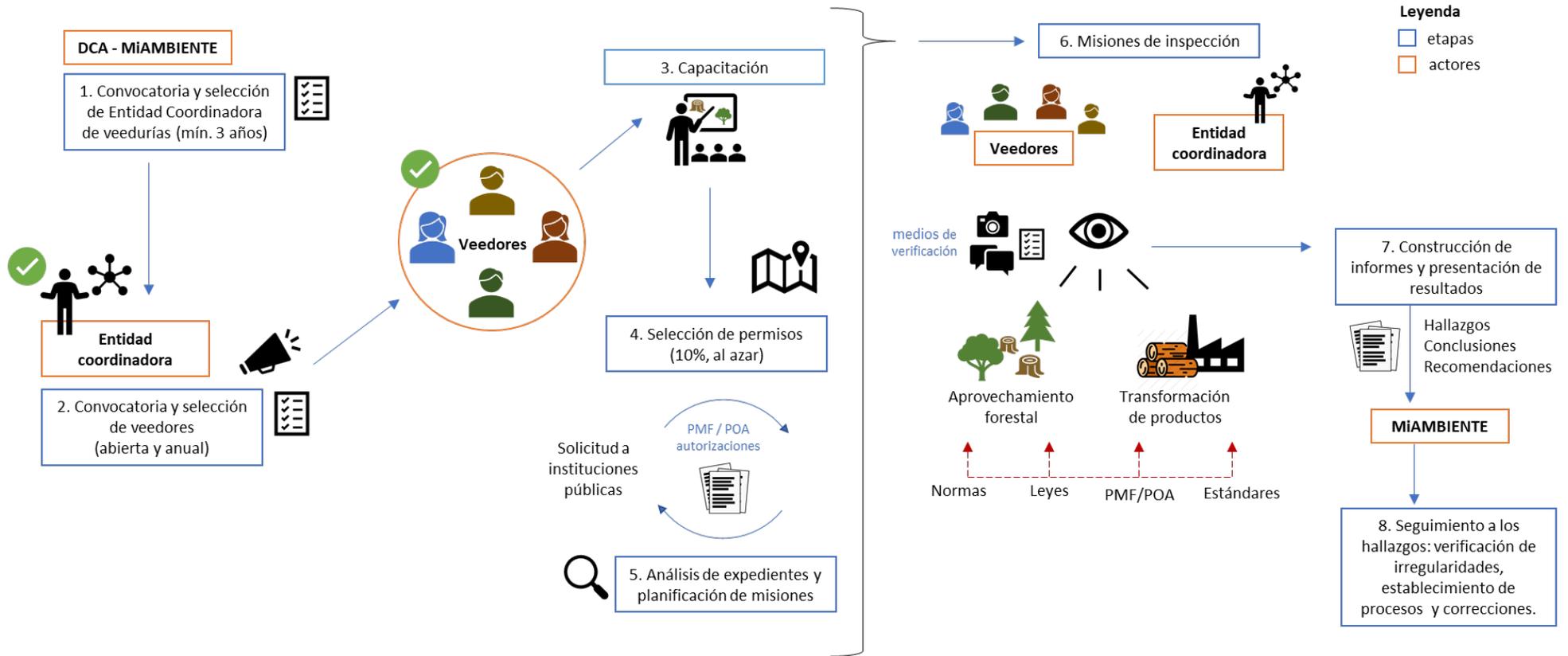


Figura 4. Flujograma de los principales pasos del Programa de Veedurías Forestales, según la Resolución DM-0210 y el Manual de Veedurías Forestales, Panamá



5. **Planificación de misiones:** es el proceso en el que se les notifica previamente a los dueños de permisos y regentes forestales de los expedientes seleccionados, invitándolos a estar presentes para apoyar y brindar información al proceso y se prepara la logística de las misiones de inspección en campo. También aquí se hace una revisión minuciosa de los expedientes seleccionados, a fin de detectar irregularidades previas en los documentos.
6. **Misiones de inspección:** son las visitas a los sitios seleccionados, donde se realiza la corroboración del cumplimiento de los planes de manejo y normativas ambientales, colecta de información y documentación de hallazgos. Con el uso de instrumentos de medición (GPS, clinómetro, etc.), se verifican los árboles cosechados, semilleros, el respeto a distancias de cuerpos hídricos, entre otros. Además, se hacen entrevistas a dueños de permisos y regentes, cuando se encuentran presentes. Las misiones son realizadas con grupos reducidos de veedores para facilitar el trabajo logístico.
7. **Construcción de informes y presentación de resultados:** la última etapa del proceso consiste en la elaboración de informes finales con hallazgos detectados en cada misión por los veedores y EC. Estos informes son entregados a la DCA y DIFOR y se realiza una presentación de los hallazgos y recomendaciones al MiAMBIENTE y otra al público. El informe final debe ser publicado en la biblioteca virtual de este Ministerio.
8. **Seguimiento:** el MiAMBIENTE tiene la responsabilidad de verificar las irregularidades detectadas y determinar las que ameriten procesos sancionatorios o disciplinarios, así como establecer las acciones correctivas necesarias.

Es interesante resaltar que, en el caso de Panamá, las veedurías son llevadas a cabo de forma centralizada. Eso quiere decir que, durante cada año, las misiones son coordinadas por una misma entidad y el mismo grupo de veedores visitan diversos permisos de aprovechamiento forestal en varias regiones. En eso se diferencia de otros ejemplos de vigilancia independiente organizadas de forma descentralizada, en las que grupos de forma independiente vigilan localmente los permisos de su región.

### Financiamiento

Según establece el Artículo 14 de la resolución de las veedurías, el financiamiento del programa es una responsabilidad compartida entre MiAMBIENTE y la ‘sociedad civil’:

*‘El monto anual de gastos del programa que cubrirá MiAMBIENTE, el cual no será inferior a la mitad del total de costos del programa durante el año anterior; debiendo la entidad postulante comprometerse a complementar esta cifra con un monto igual o mayor al aportado por MiAMBIENTE’ (MiAMBIENTE 2019 a).*

Con esto, una fracción de los costos sería cubierta por el gobierno y otra por la entidad coordinadora, quien debería buscar fondos por su propia cuenta. Sin embargo, considerando que esta resolución apenas se hizo vigente a partir de 2019, en años anteriores las veedurías se mantuvieron con otros medios, como se expone a continuación.



### Resumen conceptual

En el Cuadro 2 se resumen las principales características conceptuales de las veedurías forestales de Panamá, según establecen los principales instrumentos de organización, la Resolución DM-0210 (2019) y el Manual de Veedurías Forestales (2019).

**Cuadro 2.** Resumen conceptual de las veedurías forestales de Panamá: principales características

Organización	Dirección de Cultura Ambiental - MiAMBIENTE
<b>Mecanismo de vigilancia</b>	<b>Veeduría forestal (ciudadana)</b>
<b>Período de experiencia</b>	2016 - 2020 (todavía activo)
<b>Actores de vigilancia</b>	Ciudadanos de diversas regiones de Panamá y organización especializada (entidad coordinadora)
<b>Acción y objeto</b>	Verificación del cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal. Observación de las responsabilidades de autoridades y regentes forestales
<b>Actores 'observados'</b>	Operadores forestales, autoridades y regentes
<b>Ámbito/enfoque</b>	Operativo
<b>Métodos prácticos</b>	Misiones de inspección (auditoría) en cadena productiva y análisis de expedientes
<b>Probable alcance del impacto de acciones</b>	Regional y gobernanza forestal
<b>Reconocimiento/ mandato oficial</b>	Reconocido por el MiAMBIENTE. Resolución DM-0210: Programa de Veedurías Forestales
<b>Acceso a información</b>	Protocolo estipulado en la Resolución DM-0210 prevé colaboración de autoridades
<b>Frecuencia y direccionamiento</b>	Anualmente: selección de permisos al azar (10% del total de cada tipo, con distribución geográfica y prioridad a zonas críticas)
<b>Sostenibilidad financiera</b>	Resolución prevé presupuesto compartido entre gobierno (MiAMBIENTE) y sociedad civil (entidad coordinadora)
<b>Reporte de resultados</b>	Entrega de productos a autoridades y presentación pública
<b>Independencia e imparcialidad</b>	Veedores independientes del gobierno. Programa está a cargo del MiAMBIENTE

### 3.3.2 La experiencia práctica

La formulación de la Resolución sobre el 'Programa de Veedurías Forestales' y el manual de veedurías representan un marco sólido en el proceso de institucionalización y formalización metodológica de las veedurías forestales en Panamá. Sin embargo, las veedurías no siempre tuvieron una línea clara a seguir, según se indicó en las secciones anteriores. Así, estos actos deben ser entendidos como resultado de un proceso aún en desarrollo, con experiencias, errores y aprendizajes, a lo largo de los últimos años.



Para una comprensión profunda sobre el proceso de conceptualización y desarrollo de las veedurías en la actualidad, así como para identificar lecciones, es necesario revisar el camino desde su establecimiento inicial. En las próximas secciones se analiza el proceso de desarrollo y motivaciones iniciales para el establecimiento de las veedurías, pasando por los aspectos principales de los primeros años (2016-2019), hasta un análisis detallado de la experiencia más reciente (2020).

### El establecimiento inicial de las veedurías

El desarrollo de las veedurías forestales en Panamá constituye un proceso que tiene cerca de cinco años y cuenta con diversos cambios desde su establecimiento. De modo general, se puede decir que el origen ‘formal’ de las veedurías forestales es fruto de un largo proceso, que involucra a diversos actores y que culminó con las negociaciones realizadas en la Mesa de Diálogo Forestal (MDF) en el 2015, cuyo fin era acordar alternativas para el desarrollo ordenado del sector.

Conforme se mencionó anteriormente, en décadas atrás, el sector forestal de Panamá se caracterizaba por una gobernanza frágil, institucionalmente poco estructurado y con poca información y control sobre la operatividad del sector. A pesar de que existían leyes y normas que reglamentaban el aprovechamiento forestal, su incumplimiento era constante. En este escenario, entre fines de 2014 y junio de 2015, en medio de cambios de la administración ambiental, MiAMBIENTE coordinó un intenso operativo para mitigar la tala ilegal en el país, mediante una mayor fiscalización y control del aprovechamiento forestal. Aunque no estén disponibles publicaciones oficiales que respalden este dato, distintas notas de prensa mencionan que el llamado operativo ‘Proteger y controlar ayuda a conservar’ detectó que cerca del 96% de la madera que salía de Darién era ilegal (Rodríguez 2015a; Rodríguez 2015b; Telemetro 2015).

Frente a la realidad encontrada, a junio del 2015, MiAMBIENTE suspendió los permisos especiales de subsistencia, también conocidos como permisos simplificados, entendiéndolos como el principal artilugio utilizado por los madereros para ‘blanquear’ y comercializar legalmente la madera de dudosa procedencia (Carrera 2016). Paralelamente, el mismo Ministerio convocó a una Mesa de Diálogo Forestal entre diversos actores del sector, a fin de establecer medidas para resolver los problemas sobre los permisos en la provincia de Darién y Panamá Este, y definir acciones para la gestión forestal sostenible del territorio (Samaniego 2015).

En este contexto, MiAMBIENTE, en coordinación con el WWF, que recientemente empezaban el proyecto ‘Iniciativa para el Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal’ (2014), con apoyo de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), dieron inicio al proceso de la MDF. En los meses que siguieron, se acordaron un conjunto de medidas entre representantes de la sociedad civil, sector privado, indígenas y gobierno, que luego fueron aprobadas por el Ministerio y publicadas en distintas resoluciones. Las primeras menciones formales referentes a la creación de un mecanismo social de vigilancia a la gestión forestal se establecen en los artículos 12 y 9, respectivamente, de las Resoluciones No. DM-0449-2015 y No. DM-0450-2015, ambas del 26 de octubre de 2015 (MiAMBIENTE 2015a; MiAMBIENTE 2015b), las cuales sirvieron como precedente para las primeras propuestas para la conformación de veedurías forestales. Ambos artículos mencionados detallan que:



*‘MiAMBIENTE podrá convocar a las organizaciones de la sociedad civil vinculadas y afectadas por la gestión del recurso forestal para que se incorporen a un mecanismo de monitoreo.’*

No se identificó un actor específico responsable de esta propuesta, pero se ha mencionado que surgió como respuesta al número alto de críticas de la sociedad civil sobre la tala en Darién, además de otros aspectos ambientales. La propuesta de este ‘mecanismo de monitoreo’, después llamado de veeduría, era que actuase como una herramienta adicional de validación del manejo y del cumplimiento de las normas de aprovechamiento acordadas en la MDF. El WWF, a partir de la MDF, fue el actor que llevó al MiAMBIENTE las primeras propuestas para responder al ‘artículo 9’.

Adicionalmente se ha mencionado que, simultáneamente a lo que ocurría en la MDF, también se discutía la idea de las veedurías dentro de la propia Dirección de Fomento a la Cultura Ambiental del MiAMBIENTE, más específicamente en el departamento de participación ciudadana. De este modo, cuando se publicó la resolución mencionada, la DCA asumió la responsabilidad de la conducción de las veedurías, en un proceso que desde el inicio fue conjuntamente promovido y apoyado por el WWF.

### Las veedurías entre 2016 y 2020: un resumen histórico

A partir de fines de 2015, cuando la creación de las veedurías se estableció como responsabilidad vinculante, se canalizaron una serie de esfuerzos para convertirla en una realidad. En cada uno de los años subsecuentes se realizaron las veedurías, involucrando a diversos actores, en un proceso caracterizado por un conjunto de transformaciones. Una forma práctica de comprender el mecanismo de funcionamiento de las veedurías, a modo de comparar y observar su evolución a lo largo de los años, es analizar las diferentes etapas y aspectos clave de su desarrollo durante cada año. Su proceso puede ser organizado en cuatro etapas y pasos ya tratados anteriormente: organización, planificación, misiones y rendición de cuentas.

- 1. Organización:** comprende el proceso de selección de la organización coordinadora de las veedurías, la convocatoria y selección de veedores de la sociedad civil y el proceso de capacitación de los mismos. Adicionalmente, el financiamiento de las veedurías se destaca como un aspecto importante de la organización.
- 2. Planificación:** es el proceso de preparación previo a la realización práctica de las misiones de verificación en campo. Comprende el proceso de acceso a la información (listas de permisos de aprovechamiento), selección de permisos a verificar, acceso a los expedientes de los permisos seleccionados y el análisis previo de los mismos.
- 3. Misiones:** son las inspecciones prácticas en campo, las cuales se caracterizan por un cierto número de permisos verificados, actores participantes y tipos de informaciones colectadas.
- 4. Rendición de cuentas:** comprende el proceso de construcción y validación del informe final, la presentación de los hallazgos encontrados a los diferentes públicos, la divulgación del informe y el seguimiento a las recomendaciones adoptadas.



En el Cuadro 3 se resumen los procesos desarrollados en las veedurías entre los años 2016 y 2020, en función de sus etapas y aspectos clave; adicionalmente, los principales hitos de esta historia son destacados en una línea de tiempo ilustrada en la Figura 8. Esta reconstrucción histórica está basada en relatos de actores involucrados en diferentes años de las veedurías, así como en documentos a los que se tuvo acceso. No obstante, es necesario indicar que la información sobre las veedurías en Panamá se encuentra fragmentada y es de difícil acceso, de modo que no se obtuvo referencia precisa para algunos de los aspectos analizados en años específicos. Los procesos de cada año pueden ser revisados con mayor detalle en el Anexo 1.

### **Veedurías forestales 2016 - 2017**

En los dos primeros años de operación, entre el 2016 y 2017, las veedurías fueron coordinadas por la DCA y contaron con un apoyo parcial del WWF. En estos años el apoyo financiero fue brindado, principalmente, por parte del WWF a través del proyecto Iniciativa para el Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal, apoyado por la OIMT y, en el 2017, de la FAO. En este período la convocatoria y selección de veedores se hicieron de forma cerrada; la DCA seleccionó integrantes de comunidades de la región de Darién, con quienes había trabajado previamente. El grupo de veedores recibió una capacitación de aproximadamente tres días.

En el proceso de planificación no está claro cómo se realizó la selección de los permisos verificados, habiendo controversias sobre si fueron los veedores o el propio MiAMBIENTE quien tomó esta decisión. Además se ha mencionado que el proceso de acceso a la lista de permisos y expedientes fue poco fluido, con retrasos para su disponibilidad.

Las misiones tuvieron la participación de los veedores de la región, acompañados por técnicos de MiAMBIENTE. Durante estos dos primeros años se visitaron aproximadamente de 3 a 4 permisos, respectivamente, en Darién y Panamá Este. El proceso de verificación se hizo sin un protocolo claro y las observaciones generales se registraron en un grabador de voz para facilitar el manejo de la información por parte de los participantes. Incluso, se mencionó casos en los que algunos de los veedores eran nativos de las propias comunidades con permiso verificado.

En la etapa post-misión, de rendición de cuentas, el propio MiAMBIENTE fue el responsable de la elaboración de los informes de las veedurías con base en las grabaciones realizadas en campo y, en ninguno de los dos años se hicieron presentaciones públicas de los hallazgos encontrados, por los que el informe no se hizo disponible a la sociedad civil.

### **Veedurías forestales 2018 - 2019**

Durante este periodo se registraron algunos cambios importantes en la manera como se estaban conduciendo las veedurías. Tomando en cuenta algunas lecciones de los años anteriores, en el 2018 y 2019 el proceso salió de la coordinación de la DCA y fue tomada por el WWF, recibiendo mayor apoyo por parte de la FAO y del PNUD. La DCA todavía mantenía su presencia, pero manteniendo cierta distancia para evitar interferencias que pudieran comprometer la legitimidad del proceso. En términos de financiamiento, en el 2018 el programa fue atendido entre el WWF, el Programa FAO UE FLEGT y el PNUD a través del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del Fondo para el Medio



Ambiente Mundial (FMAM); la inversión fue de USD 50 000. En 2019, el presupuesto fue de USD 67 284,94 y fue cubierto por el PNUD/PPD (74,3%) y WWF (25,7) (WWF 2019b).

En 2018 la convocatoria pasó a ser abierta para cualquier ciudadano interesado en participar en las veedurías; fue divulgada de forma radial en Darién. En los años siguientes, esta divulgación se amplió aún más a través de las redes sociales y afiches expuestos en universidades, entre otros medios. La capacitación en 2018 no tuvo la duración óptima, con cerca de 2 a 3 días, pero en el 2019, aumentó a tres semanas.

Con relación a la etapa de planificación, se registraron avances en el tema de la selección de permisos, utilizando criterios bien definidos: 10% del total de cada tipo de permisos, al azar, considerando zonas prioritarias y distribución geográfica. Adicionalmente, el acceso a los expedientes de permisos fue más ágil y, aunque todavía llegaron documentos incompletos, este año se realizaron análisis previos a los expedientes, lo que permitió la identificación de hallazgos que debían ser revisados antes de las misiones de campo.

En 2018 y 2019 se visitaron cerca de 11 y 19 permisos respectivamente, entre permisos especiales simplificados (PES) y permisos comunitarios (PC) (figuras 5 y 6). En 2018, el grupo de veedores estuvo conformado principalmente por actores locales de grupos indígenas, afro y campesinos y con actores institucionales como el WWF, ONG Geo Indígena, PNUD/PPD y MiAMBIENTE. En cambio, en 2019, los 26 veedores participantes fueron principalmente jóvenes universitarios; además se contó con la participación de la Fundación Arvita, que también empezó a apoyar el proceso. En estos dos años se empezaron a seguir protocolos más claros para la verificación técnica de la información en campo, incluyendo la realización de entrevistas con actores como dueños de permisos y regentes forestales cuando se encontraban presentes.



**Figura 5.** Misión de inspección de las veedurías forestales realizadas en 2018 en bosques aprovechados en Darién, Panamá. Fuente: Espinosa (2018)



**Figura 6.** Misión de inspección de las veedurías forestales realizadas en 2019 en Darién, Panamá. Fuente: Espinosa (2019)

La construcción del informe también sufrió cambios. En 2019, cada veedor fue responsable por hacer su informe individual y luego el WWF los reunía para la elaboración de un informe final de gira. En cuanto a la rendición de cuentas, se señaló que, tanto en 2018 como en 2019, se realizaron presentaciones de los informes a puertas cerradas, con la presencia solamente del MiAMBIENTE, regentes forestales y dueños de permisos. Igualmente, los informes se entregaron al MiAMBIENTE, pero no se hicieron públicos a la sociedad civil.

Finalmente, es importante mencionar que en junio de 2019 se publicó la Resolución DM-0210, que instituyó el Programa de Veedurías Forestales del Ministerio de Ambiente y se aprobó el Manual de Veedurías Forestales. Como se indicó anteriormente, estos dos instrumentos han formalizado diversos procedimientos prácticos y administrativos del proceso de las veedurías y en el 2020 se aplicó por primera vez.



### Veedurías forestales 2020

En el 2020, la coordinación de las veedurías dejó de estar en las manos del WWF y pasó a la empresa EcoWood Panamá Services SA en conjunto con la Fundación PanaMama, la cual fue seleccionada como entidad coordinadora mediante una convocatoria abierta. Con el apoyo del PNUD/PPD, Arvita y la DCA (encargada oficial del Programa), se realizó una convocatoria a los veedores en los mismos términos del año anterior, abierta a nivel nacional y divulgada en diversos medios de comunicación. En este año, la capacitación fue larga, con dos semanas de duración y contó con la participación de cerca de 25 jóvenes, dentro los cuales, muchos eran universitarios (Figura 7). Al igual que el año anterior, el financiamiento, por un monto de USD 50 000, fue cubierto por el PNUD/PPD.

La selección de permisos siguió los mismos lineamientos de años anteriores, considerando un 10% de los permisos al azar. En cuanto al acceso a la información, se mencionó que, una vez más, fue un proceso poco eficiente, con poca fluidez para acceder a los expedientes y fue necesario un acompañamiento más cercano de la DCA en esta etapa. A diferencia de los años anteriores, debido a la interrupción de las acciones por la pandemia de COVID-19, en el 2020 apenas se realizaron dos misiones en Darién, de un total de ocho permisos inicialmente seleccionados. Aun así, se indicó que fue posible identificar hallazgos importantes y el informe final se encontraba en elaboración a cargo de EcoWood Panamá Services. La presentación pública estaba en los planes de la entidad coordinadora cuando este estudio fue realizado.



**Figura 7.** Grupo de veedores y representantes del MiAMBIENTE, PNUD/PPD, Ecowood Panamá Services SA y Fundación Arvita, durante la etapa de capacitación realizada en enero de 2020, Darién, Panamá. Fuente: MiAMBIENTE (2020)



**Cuadro 3.** Resumen histórico de las veedurías forestales realizadas en el periodo 2016-2020, Panamá. En letra verde se destacan cambios prácticos importantes respectivos a algunos de los aspectos clave analizados

Etapa	Aspectos clave	Años de desarrollo de veedurías				
		2016	2017	2018	2019	2020
Organización	Organización coordinadora	DCA. WWF apoya, pero con participación restricta.	DCA. WWF apoya con participación restricta.	WWF. Con apoyo de FAO y PNUD. DCA participa con cierta distancia.	WWF. Con apoyo de PPD-PNUD/GEF y Arvita. PVF queda a cargo de DCA, pero este mantiene distancia.	EcoWood y Fundación PanaMama. Con apoyo de PPD-PNUD/GEF, Arvita y DCA (encargado oficial del PVF).
	Convocatoria y selección de veedores	Cerrada apenas a grupos de base comunitaria conocidos del DCA en Darién.	Cerrada apenas a grupos de base comunitaria conocidos del DCA en Darién.	Abierta a cualquier interesado del país. Invitación radial en Darién.	Abierta, con invitación radial, afiches y uso de redes sociales para Darién y Panamá.	Abierta, invitación radial (Darién), redes sociales, anuncios, afiches en universidades en toda Panamá. Claros criterios de selección.
	Capacitación	Cerca de 2 a 3 días. Participación de MiAMBIENTE, WWF, ANCON, entre otros.	Cerca de 2 a 3 días.	Cerca de 2 a 3 días.	3 semanas y diversos módulos. Apoyo en especie de MiAMBIENTE	2 semanas de inmersión con módulos preestablecidos. Participación de diversos actores de MiAMBIENTE PNUD y otros.
	Financiamiento	Parcialmente por DCA y el WWF con proyecto con DIFOR y OIMT.	Dividido entre DCA, WWF, junto a DIFOR y OIMT, y FAO-FLEGT.	USD 50 000 divididos entre WWF, OIMT, FAO y PPD-PNUD/GEF. Apoyo en especie de MiAMBIENTE.	PPD-PNUD/GEF asignó USD 50 000 mediante convocatoria y USD 17 285 por WWF. WWF fue la organización seleccionada.	PPD-PNUD/GEF asignó USD 50 000 mediante convocatoria a EcoWood-Fundación PanaMama. Apoyo en especie y logística por MiAMBIENTE.
Planificación	Acceso a la información de permisos	Con retrasos y poca fluidez en la disponibilidad de expedientes.	Con retrasos y poca fluidez en la disponibilidad de expedientes.	Mayor fluidez, pero expedientes incompletos.	DCA solicitó al DIFOR. Expedientes disponibles en tiempo oportuno y completos.	Proceso poco eficiente, poca fluidez en disponibilidad de expedientes. Necesario acompañamiento de la DCA.
	Selección de permisos	Controversia si permisos fueron seleccionados por MiAMBIENTE o veedores.	Sin información disponible.	Al azar. 10% del total de cada tipo de permiso, subregiones y zonas prioritarias. Sin participación de MiAMBIENTE.	Al azar. 10% del total de cada tipo de permiso, subregiones y zonas prioritarias. Sin participación de MiAMBIENTE.	Proceso poco eficiente, con listas incompletas. Al azar. 10% del total de cada tipo de permiso, subregiones y zonas prioritarias. Poca participación de MiAMBIENTE
	Análisis previo a los permisos	No ocurrió.	Probablemente no ocurrió.	Sí. Constatación de fallas previas.	Sí. Constatación de fallas previas.	Sí.



Etapa	Aspectos clave	Años de desarrollo de veedurías				
		2016	2017	2018	2019	2020
Misiones	Permisos verificados	2 PES y 1 PC en Darién y Panamá Este. Entre 3 y 6 de mayo.	4 misiones durante zafra en Darién y Panamá Este.	13 misiones: 9 PES y 4 PC. Darién y Panamá Este, entre 11 de junio y 9 de agosto.	11 misiones: 19 PES, 2 PC y 2 patios. Darién y Panamá Este.	2 misiones en Darién de un total de 8 permisos seleccionados. El resto se canceló por pandemia.
	Participantes	Veedores comunales de la región, ANCON y MiAMBIENTE. WWF no participó.	Veedores comunales de la región y MiAMBIENTE. WWF no participó.	9 veedores de grupos indígenas, afro y campesinos, WWF, ONG Geo Indígena, PNUD/PPD, MiAMBIENTE.	26 veedores, en general jóvenes universitarios, WWF, Arvita, MiAMBIENTE. Dueños y regentes raramente presentes.	25 veedores (seleccionados), equidad de género, en general jóvenes universitarios de varias partes del país, EcoWood, Arvita, y DCA. Dueños presentes, pero regentes no.
	Colecta de información	Uso de grabadores para registrar observaciones generales.	Observaciones generales.	Sin información disponible.	Corroboración de información técnica ambiental y de aprovechamiento. Entrevista sobre aspectos sociales.	Corroboración de información técnica ambiental y de aprovechamiento. Entrevista sobre aspectos sociales.
Rendición de cuentas	Construcción de informe final de hallazgos	MiAMBIENTE elaboró informe con base en grabaciones de campo. Posibles funciones incompatibles.	MiAMBIENTE construyó informe final de hallazgos	WWF fue el responsable.	Cada veedor hizo su informe individual y WWF el informe final de gira. No hay un informe final completo.	Construcción por EcoWood con insumo de informes individuales de veedores. 2 informes de gira listos, el final fue finalizado durante el presente estudio.
	Presentación de informe final	No fue presentado públicamente. No hay registro de presentaciones internas.	Apenas presentación a puertas cerradas.	Presentación a dueños, regentes, funcionarios y Ministro de ambiente. Sin presentación pública.	Presentaciones a los actores, incluso a regentes y dueños de permisos. Sin presentación pública.	Mientras se realizó el presente estudio, se culminó el informe final y se hizo una presentación dentro del Ministerio a los directores el 22 de octubre de 2020.
	Publicación de informe final	No publicado.	No publicado.	No publicado y tampoco disponible a los dueños de permisos verificados.	No publicado.	Actualmente se está gestionando la publicación del informe final para finales 2020 – inicios 2021.
	Seguimiento a la adopción de recomendaciones	Sin registro.	Sin registro.	Sin registro	Sin registro.	Esta actividad estaba prevista al momento de la realización del presente estudio.



### Línea de tiempo: hitos organizacionales del Programa de Veedurías Forestales de Panamá

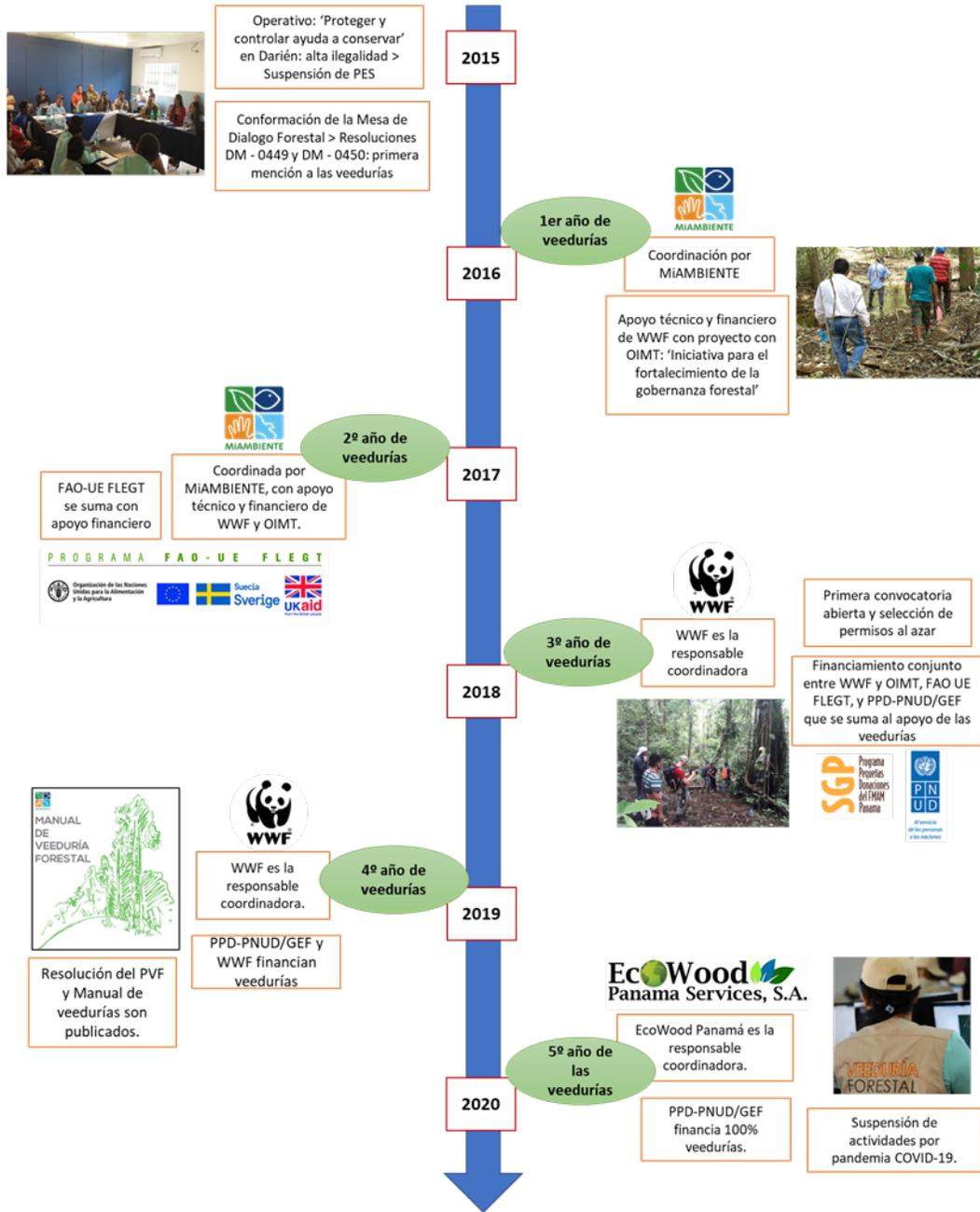


Figura 8. Línea de tiempo de los principales hitos en la trayectoria de las veedurías forestales de Panamá



## 4. Análisis

Conforme se presentó anteriormente, el Programa de Veedurías Forestales de Panamá puede ser caracterizado como un proceso evolutivo, con importantes cambios prácticos y conceptuales a lo largo de sus cinco años de desarrollo. La elaboración y publicación de la resolución del PVF, así como el manual, representan hitos fundamentales en la institucionalización del proceso, pero no debe ser entendido como el fin de un curso de aprendizaje, por el contrario, es parte de la mejora continua. Seguidamente se discuten los principales aspectos relacionados al proceso de transformación, pero también aspectos conceptuales del enfoque y terminología, independencia e imparcialidad, así como la manera en la que las veedurías se ubican e impactan en un sistema más amplio de gobernanza.

### 4.1 Terminología

Conforme a lo presentado en las secciones previas, las veedurías se han realizado mediante un conjunto de etapas anuales. La actividad central en este proceso es la observación práctica sobre cómo se gestiona el aprovechamiento forestal, la cual se realiza con las inspecciones de campo y revisión de expedientes. En un sentido terminológico, que se pueden llamar ‘misiones, visitas o inspecciones de campo’, el término ‘auditoría’ parece ser el más apropiado para describir el mecanismo de vigilancia de las veedurías.

Con las auditorías se revisa una determinada situación, de forma sistemática y con criterios preestablecidos en función de un marco referencial, en este caso la legislación ambiental, forestal y los planes de manejo aprobados. De este modo, su principal producto es como una ‘radiografía’ general del estado operativo del sector, presentando hallazgos y, en ocasiones, las raíces de ciertos problemas, además de brindar sugerencias a los actores que toman las decisiones. El hecho de que las auditorías se realicen mediante acciones puntuales, sin un acompañamiento periódico de los mismos permisos, hace que esta actividad difiera de un ‘monitoreo’ tradicional. Además, las veedurías tampoco tienen la potestad para imponer acciones correctivas o ajustes, como sería el caso del ‘control’.

Considerando una perspectiva más amplia, aunque el funcionamiento práctico de las veedurías se realice a través de ‘auditorías’ técnicas independientes de las actividades de fiscalización oficiales del Estado, las mismas también pueden ser entendidas como una herramienta componente del sistema de control del estado. Sin embargo, esto depende de si el gobierno lo adopta o no y cómo adopta los productos de las veedurías en sus acciones, incluso dentro de sus mecanismos de control interno. Por otro lado, considerando las veedurías como un mecanismo repetitivo, a lo largo del tiempo, la revisión y análisis de estas ‘radiografías’ anuales podría ser entendida también como una forma de ‘monitoreo’ general del sector forestal.



Con relación a la terminología internacionalmente utilizada para los diferentes modelos de vigilancia forestal independiente, la experiencia de Panamá se aproxima mucho al concepto de ‘observación independiente’ (OI), el cual equivale al ‘monitoreo forestal independiente’ (MFI) inicialmente propuesto por Global Witness (2005). El hecho de que las veedurías se apliquen como un programa formal, en el que se establece un acuerdo entre autoridad y una organización independiente, proporciona a la última un mandato (TdR) y le confiere un estatus comparable a la ‘oficialidad-pero-independencia’ propuesta para la OI.

Como fue mencionado anteriormente, como etapa del proceso es necesario un acuerdo entre veeduría-ministerio para poder tener acceso al listado de aprovechamientos y para solicitar los expedientes, ya que sin esta aprobación oficial sería muy complicado o probablemente imposible acceder a esta información. Esta condición es la principal diferencia entre este y otros modelos, como el ‘monitoreo-por-mandato propio’, donde no se establece un acuerdo formal entre las dos partes. Además, las veedurías en Panamá también observan la actuación de la propia autoridad (monitoreo del monitor), que es bastante característico del concepto de OI/MFI, pero que no necesariamente es aplicada en otros formatos de vigilancia forestal independiente.

## 4.2 Las veedurías como componente de un sistema

Las veedurías forestales de Panamá tienen un enfoque de actuación operativo, de modo que su objeto de vigilancia no está en un ámbito político, esferas administrativas superiores o de relaciones exteriores, sino que en las actividades prácticas que se realizan para el aprovechamiento del bosque. Como se vio anteriormente, estas operaciones pueden ser divididas entre sus diferentes actores y respectivas responsabilidades. Tanto se vigila la actuación de la gente que aprovecha el recurso, como también las autoridades y regentes. Esta distinción define el modo como las veedurías pueden estructurarse dentro de un sistema de verificación de la legalidad forestal (SVLF), así como su impacto potencial sobre la gobernanza.

Según la Resolución N°0210, el PVF se crea como parte de la implementación del ‘Eje Estratégico 1.6 Monitoreo y Evaluación’ de la ‘Estrategia Nacional Forestal 2050’. Sin embargo, en la misma Estrategia, publicada en abril de 2019, no se hace referencia al ‘Eje Estratégico 1.6’ y lo poco que se menciona a las veedurías no ayuda a ubicarlas en un plan o sistema más amplio de verificación forestal. Las veedurías tampoco son mencionadas en otros instrumentos oficiales como planes y leyes relacionadas al tema de control, monitoreo o vigilancia forestal. Esto puede ser comprensible dado que la resolución del PVF es reciente. Sin embargo, considerando que las veedurías ya se desarrollan en la práctica desde 2016, se debería esperar una mayor claridad sobre como este mecanismo se inserta y relaciona con los demás instrumentos de verificación de la legalidad.

Aunque las veedurías estén bien reglamentadas en sus etapas de aplicación, es sumamente importante localizar su rol como componente de sistemas más amplios. Con los productos y resultados que genera, las veedurías podrían impactar en diversos ámbitos de la gestión forestal. Por ejemplo, hallazgos que indican el desempeño del propio MiAMBIENTE podrían ser parte del sistema de control interno de este ministerio, o ser utilizado por esferas de supervisión del gobierno, como una contraloría,



defensoría del pueblo o el ministerio público. Asimismo, los resultados referentes al aprovechamiento *in situ* también pueden ser insumos directos a las funciones de control y fiscalización del DIFOR u otras entidades de aplicación de leyes, como una fiscalía de ambiente o policial, entre otros. Además, las veedurías tienen la función primordial de promover la transparencia ante la sociedad, de forma que sus productos pueden ser apropiados en diversas esferas de diálogo y la comunicación.

El hecho de que las veedurías y sus productos no están localizados como parte de otros mecanismos legales y organizativos, no quiere decir que no puedan ser utilizados en las acciones mencionadas. No obstante, si estas funciones no son claramente determinadas dentro del SVLF y de otros sistemas, quedan abiertas brechas para su subutilización y discrecionalidad en su uso. Actualmente, la única referencia directa sobre cómo se deben utilizar los hallazgos encontrados por las veedurías se hace en el Artículo 13 de la Resolución del PVF:

*‘...MiAMBIENTE deberá verificar las irregularidades detectadas en el informe y determinar las que ameriten procesos sancionatorios o disciplinarios, así como establecer los correctivos internos que estime necesario.’ (MiAMBIENTE 2019b).*

Conforme fue mencionado anteriormente, el impacto de las veedurías dependerá de si los hallazgos y recomendaciones se adoptan y cómo se adoptan, dado que la referencia citada carece de detalles y criterios en este sentido. En 2018, a través de la ‘Iniciativa para el fortalecimiento de la Gobernanza Forestal en Panamá’, WWF destaca la necesidad de ubicar el PVF como componente de un modelo de gestión forestal más amplio, con un diálogo multi-actor permanente, mayores protocolos de aseguramiento de la legalidad y fiscalización por parte del DIFOR, mecanismos de trazabilidad y fomento al MFS (WWF 2018). Aun así, todavía al 2020 siguen siendo necesarios protocolos para clarificar y ubicar el PVF en un diálogo mayor con el sistema.

### 4.3 Independencia e imparcialidad

#### En los procedimientos...

Teniendo en cuenta que la veeduría, en su finalidad, es un mecanismo de transparencia que busca fortalecer la gobernanza forestal y la credibilidad institucional, la independencia e imparcialidad son temas críticos para el proceso. Desde que se iniciaron las primeras experiencias, diversos cambios han sido observados en la forma de conducir las veedurías a fin de brindar mayor legitimidad al proceso. En su procedimiento, existen algunas etapas más ‘delicadas’ y que merecen mayor cuidado para no tener posibles conflictos de interés y sufrir interferencias que disminuyan la credibilidad general de la actividad. Estos serían los casos de los pasos de la convocatoria y selección de veedores, selección de permisos y participación en las misiones, además del proceso de presentación y publicación de informes.



En los dos primeros años, la conducción de las veedurías estuvo en manos totalmente del MiAMBIENTE, a través de la DCA. En este período, la convocatoria y selección de veedores fue cerrada y direccionada apenas a actores locales de Darién, ya conocidos por la misma Dirección. No está claro quién seleccionó los permisos, si fue el MiAMBIENTE o los propios veedores; sin embargo, todo indica que el proceso no fue al azar, con criterios claros y factible a arbitrariedades. Este conjunto de factores llevó a que algunos de los permisos seleccionados fueron inspeccionados por veedores integrantes de la propia comunidad beneficiaria del permiso, en una condición de incompatibilidad de funciones. El MiAMBIENTE, como parte interesada en el proceso, al seleccionar arbitrariamente los veedores y posiblemente los permisos, también incurrió en una condición de conflicto de interés.

A partir de 2018, adoptando lecciones de los años anteriores, muchas cosas empezaron a cambiar. En un proceso de distanciamiento de las etapas más ‘delicadas’ por parte de la DCA, la organización general de las veedurías pasó a manos de organizaciones externas que antes tenían participación limitada, como es el caso del WWF. También, el acercamiento gradual de la FAO y PPD-PNUD/GEF representaron más miradas externas y brindaron mayor credibilidad al proceso. En los años siguientes, la convocatoria fue abierta a cualquier ciudadano del país y se fueron ampliando los canales de comunicación más allá de Darién y Panamá Este. La selección de veedores, en la misma línea, comenzó a seguir criterios más claros, considerando la diversidad entre los participantes.

Finalmente, la selección de permisos también tuvo cambios, considerando un muestreo al azar del 10% del total de cada tipo, tomando en cuenta la distribución geográfica y regiones más vulnerables. Sin embargo, el acceso a las listas de permisos y a la información continua, desde el inicio, como un eslabón aparentemente débil. El proceso de obtener la lista de permisos de la zafra y posteriormente los respectivos expedientes, con excepción de apenas un año, parece haber sido poco fluido y con documentos incompletos. Posiblemente esto no tiene que ver con conflictos de interés, si no que puede ser un tema de debilidad administrativa; pero, considerando que es un problema reincidente, se esperaría que podría haberse subsanado mucho antes, mereciendo una atención mayor por parte de todos los actores.

En cuanto a las misiones de campo, en el primer año participaron principalmente veedores y MiAMBIENTE y no se contaba con un protocolo muy claro de inspección. En 2017, ya se tenía elaborado un protocolo de las veedurías paso a paso (más tarde adoptado en la Resolución del PVF), pero que todavía no especificaba los detalles de las misiones de campo (WWF 2017). En los años siguientes, la participación se extendió también a las entidades coordinadoras, como WWF y EcoWood Panamá Services-Fundación PanaMama, Fundación Arvita, ONG Geo Indígena, PPD-PNUD/GEF, DCA, entre otros. Una vez más, son ‘ojos’ adicionales en el campo que permiten corroborar con mayor legitimidad el proceso y los PMF, además de seguir en forma gradual protocolos técnicos con mayor criterio para la colecta de información. Incluso, la producción de los informes también cambió, pasando de las manos del MiAMBIENTE hacia actores externos.



### En la transparencia...

Las veedurías han progresado bastante en términos de la legitimidad de sus procedimientos. No obstante, poco han cambiado en sus etapas finales la rendición de cuentas y la presentación y publicación del informe de hallazgos. Estas son etapas críticas pues, como es sabido, es cuando se hacen transparentes a la sociedad los resultados sobre la gestión forestal. Con excepción de 2020, que todavía es una expectativa, en ninguno de los años anteriores se hizo público y disponible los informes finales a la sociedad civil y, apenas en algunos casos, se hicieron presentaciones a los actores involucrados, como dueños de permisos y regentes. Aunque la resolución dice que los informes se deben hacer públicos en la biblioteca virtual institucional, un ciudadano que quiera hoy acceder libremente a los informes todavía no lo puede hacer.

Conforme se menciona en algunas entrevistas, la función de la entidad coordinadora va hasta la entrega de los productos finales al MiAMBIENTE, siendo el ministro de ambiente quien tiene la decisión final sobre la divulgación del informe de hallazgos. En este aspecto, se ha indicado que, en años anteriores, en medio del señalamiento de fallas y debilidades del MiAMBIENTE, el Ministro decidió no hacer público los informes finales. Dado que el Ministerio es un actor que también es monitoreado por las veedurías, está claro que sus funciones son incompatibles con el poder de decidir sobre la divulgación de los resultados.

Si se considera la independencia como la condición de autonomía para la toma de decisiones, los actos presentados demuestran que las veedurías forestales en Panamá todavía no son completamente independientes. Aunque la DCA, como encargada del PVF, sea un cuerpo que en teoría tiene menor interés en los resultados finales y haga esfuerzos para no interferir en los procedimientos, el simple hecho de estar subordinada al MiAMBIENTE hace que el proceso sea vulnerable. Conforme fue mencionado en la sección anterior, es importante formalizar la forma como se utilizan los productos finales de las veedurías, a fin de impedir la discrecionalidad política sin criterios técnicos. Además, también es válida la reflexión de si el lugar más apropiado para el PVF es el MiAMBIENTE, o si su responsabilidad estaría mejor de manera conjunta con órganos de control, como el ministerio público o la defensoría del pueblo.

Es importante comprender que mostrar y hacer transparente las debilidades y cosas que no están funcionando, es parte de cualquier proceso de aprendizaje y es la única manera de avanzar. Con el proceso de las veedurías, el sector y la gobernanza forestal no es diferente. El 2020 es el primer año en el que las veedurías son desarrolladas con la vigencia de la resolución de las PVF y el manual. Hasta el momento, las etapas parecen haber sido desarrolladas de forma adecuada dadas las circunstancias; sin embargo, todavía queda la expectativa de cómo se van a realizar los procedimientos de transparencia.



#### 4.4 Impacto

Como se mencionó anteriormente, el espectro de vigilancia de las veedurías cruza con responsabilidades diversas del sector. En teoría, su impacto indirecto podría darse tanto en la mejora de la gestión del MiAMBIENTE y en la actuación de los regentes, como sobre la conducta de empresas madereras, dueños de permisos y otros actores de la cadena productiva. Sin embargo, su impacto depende mucho de la forma como sus productos son adoptados. Desafortunadamente, para el presente trabajo, no se tuvo acceso a los informes de hallazgos y, aunque este no es el propósito de la investigación, no se pudo analizar con especificidad los hallazgos encontrados durante las veedurías y, mucho menos, cómo ha sido utilizada esta información por parte de los actores.

Algunos actores mencionaron que, durante las misiones de campo y los análisis previos de expedientes, se constataron incumplimientos diversos relacionados a prácticas de aprovechamiento, inconsistencias con los PMF y el Sistema de Trazabilidad y Control Forestal (STCF), información incorrecta y falta de fiscalización y acompañamiento, entre otros. Además, se ha señalado que, entre otras fallas, estas estaban relacionadas con responsabilidades de los dueños de los permisos, empresas, regentes, DIFOR, y que muchos de los problemas fueron reincidentes durante prácticamente todos los años de las veedurías. Por otro lado, también se han comentado impactos positivos tales como que, según regentes, las veedurías están siendo consideradas como un actor de fiscalización ‘que va a llegar’ y que los funcionarios de MiAMBIENTE han sido más cuidadosos en la gestión de permisos.

No parecen haber dudas sobre el potencial que las veedurías tienen para impactar positivamente sobre la gobernanza forestal en sus distintas esferas. No obstante, considerando la poca transparencia y claridad que se ha tenido en el uso de sus productos, es difícil evaluar cuál ha sido su verdadero impacto hasta ahora. Con relación a esto, se resalta un vacío de su proceso que es justamente el seguimiento a los resultados. Conforme consta en el manual de veedurías, uno de sus objetivos generales es ‘*velar por la continuidad y reforzamiento institucional de las autoridades competentes*’. Sin embargo, el mismo manual y resolución apenas indican la función formal de las veedurías hasta la entrega del informe a las autoridades y una presentación pública, sin contemplar el acompañamiento sobre cómo las mismas autoridades y otros actores están utilizando la información.

El seguimiento a los informes representa una etapa estratégica para evaluar y garantizar el impacto final de las veedurías, siendo fundamental incluirlo como una de las actividades principales de su proceso. Además, como herramienta de apoyo para la evaluación de los logros del programa, los documentos citados parecen carecer de objetivos específicos e indicadores claros que funcionen como guía.

#### 4.5 Educación y capacitación

Otro impacto potencial de las veedurías es la dimensión educativa del manejo forestal. Como parte del protocolo de las misiones de campo, son aplicadas entrevistas de enfoque social con los dueños de permisos y otros actores presentes. Según algunos actores, esta herramienta ha permitido constatar una falta de conocimientos básicos por parte de los entrevistados sobre el aprovechamiento forestal.



Dicha condición hace que estas personas, muchas veces pequeños finqueros y comunitarios, sean más vulnerables en los negocios del aprovechamiento de recursos en sus propiedades. Se ha mencionado que muchos no tienen idea del valor de la madera que se extrae de sus fincas, no saben cubicar árboles o cómo llevar un control del proceso que se está dando dentro de su propiedad.

En este sentido, es posible decir que, en la raíz de los problemas de gestión forestal, también hay un problema de educación y falta de capacidades. En la interacción directa con estos actores, las veedorías identifican esta condición y pueden generar insumos para políticas públicas de educación sobre manejo forestal sostenible. Por otro lado, considerando la desinformación y preconcepción general de la sociedad sobre el sector forestal, los veedores, dentro de sus diferentes contextos y regiones del país, también podrían actuar como educadores, intercambiando conocimiento. En procesos educativos de largo plazo pueden aclarar el funcionamiento del sector forestal, sus problemas, el potencial del manejo sostenible y como los ciudadanos pueden mejorar sus actitudes en cuanto a ser consumidores responsables y vigilantes del sector. Incluso, se ha mencionado que, con esta finalidad, se ha suministrado un módulo de ‘comunicación ambiental’ en la capacitación de los veedores del 2020.

La capacitación de veedores también ha cambiado bastante, logrando importantes lecciones en este proceso. La primera de ellas es la importancia de diversificar la participación de veedores. Se ha reconocido que para que las inspecciones de campo y construcción de informes sean de calidad, es importante que los veedores tengan ciertas capacidades sobre el tema de gestión forestal y habilidades para manejar información. En los primeros años, los grupos estaban compuestos por veedores locales que a veces tenían dificultades para coleccionar y reportar la información como era necesario, de modo que los primeros informes eran más sencillos, elaborados con base grabaciones de campo y la transcripción de las observaciones. Con la apertura de la convocatoria, el grupo se diversificó y personal de un mayor nivel de educación formal empezó a participar, posibilitando productos con mejor calidad. La mezcla de veedores de diversos orígenes, nivel de educación, cultura y región puede ser muy enriquecedora pues, mientras que un nivel mayor de educación facilita la elaboración de informes, los veedores locales suelen tener mayores destrezas para el trabajo de campo y habilidad para navegar o identificar especies.

Además, los procesos de capacitación que anteriormente tenían una duración de dos a tres días, pasaron a ser de dos a tres semanas, con una carga horaria mucho mayor y con un conjunto de contenidos más amplio. Según algunos de los actores entrevistados, este cambio fue clave y se reflejó en una mayor dinámica en el trabajo de campo, con mayor precisión de los hallazgos observados, informes de las misiones y, finalmente, en el potencial de impacto del programa.



## 4.6 Sostenibilidad

A lo largo de sus años, el mantenimiento financiero de las veedurías forestales de Panamá ha pasado por cambios interesantes, empezando con el soporte de WWF y la OIMT, hasta el apoyo de la FAO y del PPD-PNUD/GEF. El MiAMBIENTE, a través de la DCA y DIFOR, han apoyado mayoritariamente en especie; por ejemplo, en procesos de capacitación y misiones de campo y en aspectos logísticos. En 2019, la resolución publicada del programa de veedurías estableció que el financiamiento se daría de forma compartida entre MiAMBIENTE y la entidad seleccionada para coordinar las veedurías. Sin embargo, en 2019, el PVF fue financiado por el PPD-PNUD/GEF y WWF y en 2020 solamente por PPD-PNUD/GEF.

Aunque las veedurías hayan operado por cinco años seguidos, la sostenibilidad financiera del PVF parece ser un tema poco definido entre los actores, de modo que ha dependido mucho de entes financiadores externos. Según está estructurado, el Programa tiene un costo cercano a USD 50 000 anuales y, aunque la responsabilidad del MiAMBIENTE es cubrir una parte de los costos, todavía depende de agentes de cooperación para la otra parte, lo que lo convierte en un proceso riesgoso en cuanto a su continuidad, visto que pueden retirarse del proceso en cualquier momento.

La cooperación externa ha sido fundamental en el proceso; sin embargo, su participación debe ser entendida como un apoyo temporal, siendo muy importante pensar en estrategias para sostener las veedurías como un engranaje del propio sector. Este es un gran desafío, pero las diversas posibilidades deben ser exploradas. Por un lado, se podría pensar en aumentar el presupuesto impartido por el MiAMBIENTE, por el otro, se podría involucrar a otros órganos del Gobierno, como el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, para compartir responsabilidades. Asimismo, se puede pensar en otras formas para que los propios actores de la cadena productiva, como empresas madereras, de transformación y comercio, contribuyan al desarrollo del Programa como una forma de agregar credibilidad a sus productos.

Otra posibilidad sería buscar formas para bajar los costos totales de las veedurías. La capacitación es una etapa fundamental, pero, según fue mencionado, es una de las partes más costosas del proceso. Aunque sea muy bueno capacitar a nuevos veedores cada año, sería interesante pensar en estrategias para mantener los mismos veedores por más tiempo, tal vez involucrando a organizaciones de la sociedad civil más estables y haciendo apenas una actualización cada año.

Finalmente, también es interesante observar la sostenibilidad social de las veedurías. De modo general se observa una incidencia muy fuerte de organizaciones de desarrollo internacionales, pero se nota poco la participación de ONG nacionales en el proceso. Dada la esencia de la participación y transparencia del PVF, aunque los ciudadanos participan como veedores, sería interesante que el proceso tuviera un acompañamiento más cercano de grupos con enfoque socioambiental, con el fin de vigilar el buen desarrollo del Programa y estar atentos a los hallazgos encontrados. Este rol, que de cierta manera ha sido desempeñado por el PNUD/PPD, es fundamental para la proyección de las veedurías como movimiento y está directamente ligado al tema de educación anteriormente discutido.



## 5. Conclusiones y hallazgos

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

1. Las veedurías forestales de Panamá cuentan con cinco años de experiencia desde 2016. Esta trayectoria se caracteriza por ser un proceso evolutivo, con un conjunto de cambios y depuraciones en el que el MiAMBIENTE, a través de la Dirección de Cultura Ambiental, el WWF y PNUD/PPD, han protagonizado roles fundamentales en la conceptualización y viabilidad del proceso. Como parte del mismo, la promulgación de la Resolución del PVF y del Manual de Veedurías Forestales en 2019 representan verdaderos hitos en la formalización de las veedurías en el país.
2. Las veedurías en Panamá tienen un **enfoque operativo**, vigilando el cumplimiento de las responsabilidades de los actores que aprovechan el recurso forestal directa o indirectamente, como dueños de permisos, empresas madereras y de la cadena productiva, pero también observando los actores que de alguna forma tienen función de regular, administrar y controlar el aprovechamiento, como el DIFOR y los regentes forestales.
3. A diferencia de otros casos en los que grupos dispersos actúan de forma independiente en sus localidades, las veedurías forestales de Panamá **funcionan de forma centralizada**, como un mismo grupo inspeccionando diversos permisos distribuidos en las regiones cada año. Este grupo está esencialmente conformado por ciudadanos de diversas partes del país (veedores) y una organización especializada en el tema ambiental o forestal (entidad coordinadora).
4. El mecanismo base de funcionamiento de las veedurías es a través de **‘auditorías técnicas’** en los sitios con permiso de aprovechamiento. Dependiendo de la forma como estas auditorías son adoptadas por las autoridades o por la propia sociedad civil, las veedurías pueden constituir un componente del sistema de verificación y control interno del gobierno, o también ser considerado un ‘monitoreo’ general de la gestión forestal de Panamá.
5. En un sentido terminológico internacional, debido a su característica de ‘oficialidad-pero-independencia’ y ‘monitoreo del monitor’, las veedurías forestales parecen caracterizarse como un ejemplo de **‘observación independiente’**, lo que equivale al ‘monitoreo forestal independiente’ definido por Global Witness.
6. En cuanto a programa, las veedurías parecen estar **poco conectadas a un sistema** más amplio de verificación y control de la legalidad forestal del país y poco articulada con otros instrumentos de este campo. Su impacto potencial depende mucho de la forma de cómo sus productos son adoptados y el hecho de ser todavía poco reconocida, abre brechas para su subutilización. En este sentido, las veedurías podrían articularse más con el sistema de control interno del MiAMBIENTE, con órganos de control del estado como la Defensoría del Pueblo y Ministerio Público y con cuerpos de aplicación de la ley, como la fiscalía o policía ambiental.



7. A lo largo de sus cinco años de desarrollo, las veedurías han evolucionado en el sentido de **aumentar la credibilidad** de sus procedimientos. Las etapas de convocatoria y selección de veedores, selección de permisos, participantes y construcción de informes, que antes tenían brechas a conflictos de interés, actualmente siguen criterios técnicos que disminuyen el riesgo de parcialidad. Además, la coordinación de las veedurías ha salido de las manos del MiAMBIENTE hacia organizaciones independientes y, aunque la DCA sigue muy activa en el Programa, no interfiere en etapas específicas.
8. Aunque hubo avances importantes para garantizar su imparcialidad, la **transparencia** de las veedurías sigue siendo un eslabón débil del proceso. Desde que iniciaron, en ningún año se realizaron presentaciones públicas abiertas a la sociedad panameña y, en pocos casos, hubo un retorno directo a actores como dueños de permisos, empresas y regentes forestales. Tampoco los informes finales de hallazgos están disponibles para el acceso libre de los ciudadanos. Además de ir en contra a los principios de la propia iniciativa, eso reduce mucho su potencial de impacto. Solo reconociendo las debilidades del sector se podrá aprender y avanzar en su mejora.
9. La baja transparencia del proceso puede estar relacionada a una condición de **independencia parcial del programa**. Aunque la DCA sea una dirección supuestamente imparcial en el sector forestal, la misma sigue siendo parte del MiAMBIENTE, que tiene interés en el sector y finalmente tiene el poder de decisión sobre la publicación de los resultados. Esto, asociado a una falta de claridad y criterios para el manejo de los informes de las veedurías, hace que sean sujetos a una subutilización y discrecionalidad en su uso.
10. Las veedurías han generado información valiosa y tienen un **gran potencial para fortalecer la gobernanza forestal** en diferentes esferas. Según ciertos entrevistados, se perciben impactos en la conducta de actores del aprovechamiento, regentes y funcionarios del gobierno, de modo que consideran las veedurías en el desarrollo más cuidadoso de sus funciones.
11. En el protocolo de las veedurías (manual y resolución), está **ausente un plan de seguimiento** ‘post rendición de cuentas’. Esto es fundamental para observar y presionar la forma de cómo los productos están siendo utilizados por los actores, además de permitir una evaluación más precisa del impacto general del Programa.
12. Las veedurías, además de presentar las debilidades operativas del sector, **exponen problemas de carácter educativo** y falta de conocimientos de ciertos actores, lo que los deja susceptibles a negocios poco benéficos y al aprovechamiento indebido de los recursos maderables. En esta dimensión, las veedurías tienen el potencial para ser verdaderos actores de educación, y no solamente difusores de conocimiento, fortaleciendo el cambio de actitudes tanto dentro como fuera del sector.



- 13.** La **sostenibilidad de las veedurías ocurrirá en la medida que aumente la transparencia** del sector y se observen sus impactos positivos en el país, el sector forestal y el ambiente. En términos financieros, la estrategia de compartir costos entre el gobierno y la sociedad civil es importante pues vincula la responsabilidad del Estado. Pero, por otro lado, la parte que le toca a la sociedad mantiene prácticamente una condición de dependencia de proyectos y programas de cooperación de organizaciones externas, lo que hace vulnerable su estabilidad. Es necesario buscar estrategias estables para sostener el Programa, enmarcándolas como un componente del sector y con la posibilidad de recibir soporte de sus propios actores.
- 14.** Se identifica una alta incidencia de organizaciones externas en el proceso del PVF, las cuales han sido fundamentales en su conceptualización y viabilidad. Sin embargo, a lo largo de los años, se nota una **baja participación de organizaciones nacionales** relacionadas al tema socioambiental. Además de la dimensión financiera, es sumamente importante considerar la sostenibilidad social del Programa, con una participación más cercana de la sociedad en la observación y soporte a su desarrollo.



## 6. Recomendaciones

En este apartado se presentan algunas recomendaciones direccionadas a los principales actores del proceso de las veedurías forestales de Panamá: DCA, DIFOR, MiAMBIENTE, entidad coordinadora de veedurías y organizaciones no gubernamentales.

### *Para la Dirección de Cultura Ambiental (DCA-MiAMBIENTE):*

1. Buscar maneras de asociar y articular el Programa de Veedurías Forestales como componente de sistemas, planes o estrategias más amplias de verificación de la legalidad forestal, a modo de potencializar el uso de sus productos y ampliar el espectro de su impacto.
2. Revisar la posibilidad y pertinencia de vincular el PVF como corresponsabilidad de órganos independientes del MiAMBIENTE, como la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público, para reforzar la independencia del proceso y el uso de productos.
3. Definir la presentación y publicación de informes finales de veedurías como etapas obligatorias, no dependientes de una decisión personal ministerial. El hecho de reconocer las debilidades y fortalezas es parte de cualquier proceso de aprendizaje, siendo fundamental para el avance del sector y la gobernanza forestal del país.
4. Analizar estrategias de financiamiento del PVF con actores del propio sector forestal, además de la posibilidad de involucrar a otros órganos del gobierno en el proceso.
5. Estudiar formas de reducir los costos de las veedurías, posiblemente buscando participantes más permanentes y hacer actividades de capacitación bianualmente. No se debe descartar analizar el costo-beneficio de que la entidad coordinadora especializada haga las inspecciones sola, como es el caso de otras experiencias de monitoreo forestal independiente en el mundo.
6. Estudiar estrategias para que los veedores también trabajen como actores de educación en sus contextos de origen, abordando temas relacionados al sector forestal, problemática ambiental y sostenibilidad, a fin de promover el cambio de actitudes en la sociedad civil.
7. Expandir la proyección/divulgación del PVF para que todos los actores del sector lo conozcan.

### *Para dueños de permisos de aprovechamiento forestal:*

1. Buscar capacitarse en temas forestales, relacionados a aspectos técnicos de manejo, sostenibilidad y comercialización. Buscar posibilidades de apoyo con autoridades como DIFOR y DCA del MiAMBIENTE y formas de organizarse con otros dueños de permiso.



***Para la entidad coordinadora de veedurías:***

1. Como parte del proceso de las veedurías, incluir una etapa de seguimiento de los resultados y conducir evaluaciones sobre el impacto del programa en las diferentes esferas de la gobernanza.
2. Elaborar y fortalecer el protocolo y la etapa de entrevista con dueños de permiso y beneficiarios del aprovechamiento. De esta acción se pueden identificar hallazgos importantes que pueden estar en la raíz de problemas técnicos y ambientales. Entrevistas con estos actores no siempre deben estar asociadas a misiones de campo, de modo que en algunos casos se podrían hacer llamadas a diversos dueños de permisos a fin de identificar niveles de conocimiento y percepciones sobre las actividades de aprovechamiento.

***Para la Dirección Forestal (DIFOR-MiAMBIENTE):***

1. Revisar el sistema de organización y administración de permisos y sus respectivos expedientes para facilitar de forma fluida, rápida y completa el acceso a la información requerida para el desarrollo del PVF.
2. Pensar en estrategias de educación sobre manejo forestal sostenible para actores más ‘vulnerables’ de la cadena productiva.

***Para el MiAMBIENTE:***

1. Adoptar formalmente los productos de las veedurías en un sistema de control interno del propio MiAMBIENTE.
2. Establecer un protocolo formal, técnico y transparente sobre cómo el MiAMBIENTE y DIFOR van a manejar los hallazgos.

***Para organizaciones de sociedad civil, ONG y financiadoras***

1. Acompañar el cumplimiento del protocolo del PVF y exigir la transparencia en la divulgación de resultados finales.
2. Buscar formas de que ONG nacionales y sociedad en general se involucren más en el proceso, aprendiendo la importancia de las veedurías, manejo forestal y para que estén atentos al desarrollo del programa y sus productos.



## 7. Bibliografía

- Arguelles, LA. 2010. Estrategia Institucional para la Prevención y Control de la Tala Ilegal en los Bosques del Darién en Panamá. Ciudad Panamá, Panamá. 55 p. (Informe de la Consultoría WWF Contrato KL-18. mar 2010. Panamá). 55 p.
- Brown, D; Schreckenber, 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.
- Carrera, F. 2016. Factores críticos que limitan la gestión forestal sostenible en Darién. Panamá. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 28 p.
- Chemonics International Inc. 2004. Section 118/119 Biodiversity and Tropical Forestry Assessment of the USAID/Panamá Program: Environment, Biodiversity, Water, and Tropical Forest Conservation, Protection, and Management in Panama: Assessment and Recommendations. Ciudad de Panamá, Panamá. 111 p.
- Córdova, LH. 2002. Estado Actual de la Información sobre Recursos Forestales y Cambio en el Uso de la Tierra (en línea, sitio web). FAO. Consultado 15 abr. 2020. Disponible en <http://www.fao.org/3/ad395s/AD395s10.htm>.
- Díaz, I; Pineda, E; Arcia, DI. 2012. Incentivos y desincentivos a la actividad forestal en Panamá. Ciudad de Panamá, Panamá, CATIE. 49 p.
- Espinosa, C. 2018. Resultados de las misiones del Programa de Veedurías Forestales 2018. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Espinosa, C. 2019. Resultados de las misiones del Programa de Veedurías Forestales Darién 2019. Ciudad de Panamá, Panamá.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2020. Global Forest Resources Assessment 2020: Main report. Rome, Italy. 184 p.
- Global Witness. 2005. A Guide to Independent Forest Monitoring (en línea). London, United Kingdom. 148 p. Disponible en <https://www.globalwitness.org/en/reports/guide-independent-forest-monitoring-ifm/#:~:text=A%20Guide%20to%20Independent%20Forest%20Monitoring%20%28IFM%29%20Monitoring,butt%20the%20value%20of%20the%20product%20is%20high>
- 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.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente, Panamá). 2015a. Resolución No. DM-0449-2015. Panamá, Gaceta Oficial Digital No. 27914. 16 nov.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente, Panamá). 2015b. Resolución No. DM-0450-2015. Panamá, Gaceta Oficial Digital No. 27914. 24 nov.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente, Panamá). 2017. Informe final del mapa de cobertura y uso de la tierra 2012: Mapa de Cobertura y Uso de la Tierra 2012. Panamá, Gaceta Oficial. No 28229-A. 90 p.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente, Panamá). 2019a. Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA): Diagnóstico de cobertura de bosques y otras tierras boscosas en la República de Panamá: año 2019. Ciudad de Panamá, Panamá. Consultado 12 nov, 2020. Disponible en <https://www.sinia.gob.pa/index.php/cobertura-boscosa/ano-2019/a-nivel-nacional>.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente, Panamá). 2019b. Resolución N° DM-0210-2019. Programa de Veedurías Forestales del Ministerio de Ambiente. Panamá, Gaceta Oficial No: 6. 28802-A. 24 jun.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente, Panamá). 2019c. Manual de veeduría forestal. Ciudad de Panamá, República de Panamá. 59 p.
- MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente, Panamá). 2020. 21 jóvenes serán instruidos para el programa de veedurías forestales para el año 2020 (en línea, sitio web). Sala de Prensa, Ministerio de Ambiente, Ciudad de Panamá, Panamá; 22 ene. Consultado 7 set. 2020. Disponible en <https://www.miambiente.gob.pa/21-jovenes-seran-instruidos-para-el-programa-de-veedurias-forestales-para-el-ano-2020/>.



- Midler, E; Pascual, U; Simonit, S. 2014. Forest ecosystems in national economies and contribution of REDD+ in a green economy transformation: the case of Panamá. Ciudad, País, United Nations Environment Programme (UNEP). 38 p.
- Navarro, GA; Esquivel, M; Felicani FR; Gil, EO. 2018. Fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá: informe de país. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 49 p. (Serie técnica. Boletín técnico no. 106).
- Ordoñez, Y; Mezua, C; Espinosa, C; Arcia, D; Pertuz, E; Castañeda, J; Cubas, N; Rodríguez, A. 2011. Aprendizajes en manejo forestal comunitario. Darién, Panamá, CATIE. 32 p.
- Rodríguez, FR. 2015a. El 96% de la madera extraída de Darién es ilegal (en línea, sitio web). La Estrella de Panamá, Ciudad de Panamá, Panamá; 16 jun. Consultado 25 abr. 2020. Disponible en <https://www.laestrella.com.pa/cafe-estrella/planeta/150610/96-madera-darién-ilegal-extraída>.
- Rodríguez, M. 2015b. Bosques del Darién, un patrimonio natural de la humanidad amenazado (en línea, sitio web). La Estrella de Panamá, Ciudad de Panamá, Panamá; 11 jun. Consultado 18 nov. 2020. Disponible en <https://www.laestrella.com.pa/cafe-estrella/planeta/150611/darién-bosques-natural-patrimonio>
- Samaniego, CA. 2015. Sistematización de la mesa de diálogo sobre alternativas a los permisos de subsistencia en Panamá Este y Darién. Ciudad de Panamá, Panamá, WWF. 67 p. (Consultoría N° 7066-9L080810, EU-FAO-FLEGT / P046).
- Telemetro. 2015. El 96 % de la madera que sale de la selva de Panamá es ilegal (en línea, sitio web). Telemetro, Panamá; 9 jun. Consultado 18 nov. 2020. Disponible en <https://www.telemetro.com/nacionales/2015/06/09/madera-sale-selva-panama-ilegal/1588467.html>.
- WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2017. Gobernanza forestal de los bosques tropicales de la región del Darién, Panamá: Cuarto informe de avances. Ciudad de Panamá, República de Panamá. 25 p.
- WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2018. Gobernanza forestal de los bosques tropicales de la región de Darién, Panamá: Informe final. Ciudad de Panamá, República de Panamá. 23 p.
- WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2019a. Informe final: Desarrollo de condiciones favorables para promover la legalidad en el sector forestal en Panamá. Ciudad de Panamá, Panamá. 7 may. 26 p.
- WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2019b. Nota N° PFCGF-006-05-2017 (Informe de aporte de WWF para la ejecución del proyecto "Fortalecimiento de la gobernanza forestal a través de un programa de veedurías forestales comunitarias". Ciudad de Panamá, República de Panamá. 23 jun. 1 p.
- Yamauchi, M. 2020. Análisis sobre experiencias de vigilancia forestal independiente en Honduras, Panamá y Perú: insumos para la buena gobernanza forestal. Tesis Mg. Sc.. 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, 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).
- 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).



## Anexo 1. Descripción histórica del Programa de Veedurías Forestales de Panamá

En este apartado se presenta con mayor detalle el desarrollo histórico de las veedurías forestales ciudadanas desde el año 2016. La información presentada proviene de un conjunto de fuentes, tales como informes, documentos de presentaciones, comunicaciones personales y de las entrevistas con los actores directa o indirectamente relacionados con los procesos de las veedurías. Aun así, debido al no acceso a ciertos materiales o información específica, se resalta que algunos datos son aproximados conforme se mencionaba en las entrevistas (ej.: el número exacto de inspecciones realizadas en ciertos años).

### Veedurías forestales 2016

**Organización general:** la primera veeduría se desarrolló en la zafra de 2016, en una organización conjunta entre la Dirección de Cultura Ambiental (DCA) de MiAMBIENTE y WWF, a fin de responder al acuerdo de la Mesa de Diálogo Forestal. En este año, la convocatoria para la participación de veedores no fue abierta a la sociedad civil, sino que solo fue direccionada a grupos de base comunitaria de Darién, con quien la DCA había trabajado anteriormente: voluntarios ambientales de El Salto y Nuevo Vigía, comunidades de la Comarca Emberá-Wounaan, además de miembros de la Junta Administradora de Agua de Quebrada Félix, entre otros (WWF 2019a). Los actores seleccionados recibieron una capacitación de 2 a 3 días, en un proceso caracterizado como ‘insuficiente’ y débil, por algunos de los actores entrevistados. En esta etapa participó MiAMBIENTE, WWF, la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON), la Alianza por un Mejor Darién – Centro de Incidencia Ambiental (AMEDAR-CIAM), entre otros. El financiamiento de las veedurías del 2016 fue cubierto por la DCA, y WWF y la Dirección Forestal del MiAMBIENTE (DIFOR), mediante el proyecto ‘Iniciativa para el Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal’.

**Planificación:** existen controversias sobre cómo se hizo la selección de los permisos, si fueron los propios veedores quienes los eligieron, o si fue una decisión tomada por el MiAMBIENTE. En este proceso, se han mencionado retrasos y poca fluidez para el acceso a los expedientes de los permisos, siendo necesaria cierta ‘presión’ para que hubiera mayor cooperación de parte de la DIFOR.

**Misiones:** entre el 3 y 6 de mayo se realizaron tres misiones de veeduría para verificar un permiso de aprovechamiento comunitario y dos permisos especiales de subsistencia, contando con la participación de los veedores comunales, ANCON y un equipo técnico del MiAMBIENTE. Los veedores utilizaban grabadoras para registrar oralmente sus observaciones en campo. Se señaló que el proceso tenía posibles conflictos de interés, una vez que algunos de los veedores hacían parte de la misma comunidad, así como conflictos por parte del director regional del MiAMBIENTE.



**Rendición de cuentas:** el informe final de las veedurías de 2016 fue construido por el MiAMBIENTE, con base en la transcripción de grabaciones de los veedores. Este proceso presentó la debilidad de una menor capacidad de algunos veedores para manejar la información, lo que demostró la necesidad de diversificar el grupo y mejorar la capacitación, a fin de aumentar la calidad de la verificación. Además, el hecho de que el informe fuera desarrollado por el MiAMBIENTE también fue entendido como un aspecto no independiente. Dicho informe es propiedad del MiAMBIENTE y nunca fue publicado o presentado abiertamente.

### Veedurías forestales 2017

**Organización general:** este año se siguió con la organización y financiamiento conjunto del programa de veedurías entre DCA y WWF, y también con el apoyo financiero del programa FAO (Programa FAO UE FLEGT), mediante el proyecto “Desarrollo de condiciones favorables para promover la legalidad en el sector forestal en Panamá”. En este período, el WWF revisó ejemplos de otros países como referencia para un proceso de ajustes y mejoras al programa de veedurías, en el cual se tuvo la colaboración de la escuela de veedores de MOVIN (movimiento independiente). Por otro lado, no está claro en qué grado fue aplicada la nueva metodología propuesta. Al igual que el año anterior, la convocatoria fue realizada por la DCA directamente a actores de comunidades de Darién y la capacitación fue desarrollada en pocos días, lo cual se justificó debido a la falta de fondos, aunque se tenía el interés en hacer una capacitación más completa.

**Planificación:** no está claro cómo se hizo la selección de los permisos a ser verificados este año. Según se ha mencionado, el proceso de acceder a la información también fue poco fluida, con demoras para la disponibilidad de los expedientes de permisos, los cuales a veces no estaban completos. También se ha aludido la intención de que los veedores hicieran una revisión previa de los expedientes; sin embargo, no se sabe si realmente se actuó de esta forma.

**Misiones:** se realizaron cuatro misiones durante la zafra de aprovechamiento 2017 en las regiones de Darién y Panamá Este. Las mismas fueron conducidas por el MiAMBIENTE junto a los veedores y, según se ha indicado, todavía no se dejaba participar integralmente a otros actores, como el WWF que solo tuvo participación en la capacitación.

**Rendición de cuentas:** según se indicó, para 2017 se elaboró un informe final el cual fue presentado a puertas cerradas. El informe final no fue publicado.

### Veedurías forestales 2018

**Organización general:** en 2018, las veedurías se llevaron a cabo por ‘organizaciones independientes’, principalmente por WWF con apoyo de FAO y del PPD-PNUD/GEF. Se señaló que MiAMBIENTE tomó en cuenta lecciones de los años anteriores y, aunque la DCA era un cuerpo ‘más imparcial’ dentro del ministerio, se optó por tomar una distancia del proceso para que fuera más ‘sólido’ e independiente. El PPD-PNUD/GEF, con fondos de la ONU-REDD+ destinados a trabajar con comunidades para disminuir la deforestación, se



involucró con las veedurías con la intención de aproximar sus acciones al DIFOR. Con ello, apoyó al WWF con asistencia técnica y en los procesos de convocatoria y capacitación. La convocatoria fue abierta para cualquier ciudadano interesado en ser veedor, pero fue realizada solo en Darién a través de emisoras radiales locales. En esta ocasión la capacitación abarcó dos días y fue realizada en mayo. Las veedurías tuvieron un costo cercano a USD 50 000, financiados entre WWF, FAO y PPD-PNUD/GEF; también contó con apoyo en especie de MiAMBIENTE.

**Planificación:** la selección de permisos se hizo, al azar, con base en una lista brindada por el DIFOR, considerando cierto porcentaje por tipo de permiso, distribuidos entre subregiones y priorizando zonas críticas de atención. En esta selección no hubo participación del MiAMBIENTE. Con base en la selección de sitios, este Ministerio entregó los expedientes a los veedores, quienes hicieron una evaluación integral antes de ir a campo con el fin de buscar fallas previas. En esta etapa se constataron problemas que eran arrastrados desde el expediente hacia el campo. Por otro lado, se señaló que, a diferencia del año siguiente, los directores de las regiones no cumplieron con la entrega total de los expedientes, los cuales venían parciales o entregados con retraso.

**Misiones:** las veedurías se realizaron coordinadas por el WWF, entre el 11 de junio y el 9 de agosto, después de la zafra. Se totalizaron 13 misiones, siendo nueve a permisos especiales de subsistencia (cinco en Darién y cuatro en Panamá Este) y cuatro a permisos comunitarios (tres en Darién y una en Panamá Este). Participaron nueve veedores (de grupos indígenas, afro y campesinos), además de un ingeniero forestal por parte del WWF, técnicos de la ONG Geo Indígena y PPD y funcionarios de MiAMBIENTE (Espinosa 2018).

**Rendición de cuentas:** el informe final fue desarrollado por el WWF. Se realizaron presentaciones previas a los dueños de permisos, regentes, funcionarios, al ministro de ambiente y, aunque en ese momento se tuviera planificada una presentación abierta al público, la misma nunca se realizó. En este caso se mencionó que MiAMBIENTE se comprometió a aplicar las correcciones de los hallazgos, pero no hicieron la presentación a la sociedad civil. El informe final no se hizo público y tampoco ha llegado en las manos de los dueños de permisos verificados.

## Veedurías forestales 2019

**Organización general:** en el 2018, el PPD-PNUD/GEF sacó los TdR convocando a organizaciones con interés en coordinar las veedurías en el 2019, asignando un presupuesto de USD50 000 para esta función. WWF ganó el llamado, siendo la responsable por la conducción del proceso durante este año. Además, tuvo acompañamiento constante del PPD-PNUD/GEF y de la Fundación Arvita, subcontratada para apoyar actividades en general. En este año el programa de veedurías todavía era responsabilidad de la DCA; sin embargo, no interfería en los procesos prácticos en los que se pudieran dar ‘conflictos de interés’. La convocatoria dirigida a los veedores fue radial, con afiches y redes sociales en Darién y el resto del país. La capacitación fue considerada más completa, estuvo conformada por varios módulos y se dio durante cerca de 17 días. Recibió el apoyo del MiAMBIENTE.



**Planificación:** la DCA solicitó directamente la lista de permisos y expedientes a la DIFOR. La selección de expedientes se hizo al azar, considerando cierto porcentaje por tipo de permiso y se distribuyeron entre subregiones, priorizando zonas críticas de atención. Los expedientes se entregaron en tiempo oportuno y completos. Así, se realizó un trabajo previo de observación de los mismos, donde se constataron fallas desde la aprobación de los permisos y quedaba descubierta la participación de funcionarios del gobierno en el mal manejo de la gestión forestal.

**Misiones:** las misiones se realizaron entre el 25 de febrero y el mes de abril de 2019. Con aproximadamente 11 misiones, el WWF coordinó la verificación de 21 permisos de aprovechamiento de los cuales 19 eran permisos especiales de subsistencia, dos permisos comunitarios y dos patios. La proporción de los permisos verificados fue más de 10% del total de permisos de la zafra. Los participantes fueron: un ingeniero forestal del WWF, Arvita, funcionarios de MiAmbiente, además de unos 26 veedores, distribuidos en grupos (en su mayoría jóvenes entre 20-30 años, estudiantes universitarios de Darién, Panamá y Panamá Este). Raramente estuvieron presentes los dueños de permisos y regentes forestales. En la práctica se verificó una parte del permiso otorgado, observando y registrando el cumplimiento del PMF: los árboles semilleros, pendientes, mediciones de altura, caminos, el sistema de trazabilidad y control forestal, entre otros. Además de la revisión en campo, también se entrevistaron trabajadores del aprovechamiento cuando estaban presentes, considerando aspectos sociales.

**Rendición de cuentas:** cada veedor era responsable de hacer el informe individual de la misión y posteriormente la coordinadora hacía el informe final de la gira. Después de las misiones se hicieron presentaciones sobre los hallazgos encontrados ante los actores involucrados, incluso a regentes y dueños de permisos. No obstante, no se realizó una presentación final abierta a la sociedad civil, ni tampoco la publicación de un informe final. Se mencionó la falta de interés por parte del Ministerio para hacer públicas las conclusiones de las veedurías. Además, en una entrevista realizada en mayo 2020, se indicó que no se ha concluido la construcción del informe final por parte del WWF, lo que quedó como una ‘tarea incompleta’.

Además de los aspectos mencionados, este año se caracterizó por la elaboración del ‘Manual de Veedurías Forestales’ y la aprobación de la Resolución DM-0210 que institucionaliza el programa de veedurías. Sin embargo, se resalta que su aplicación práctica ocurrió apenas en el 2020.

### **El programa de veedurías forestales en la actualidad: la experiencia del 2020**

La experiencia más reciente de las veedurías fue la realizada en el 2020, la cual se caracteriza por ser la primera desde que se publicó el ‘Manual de Veedurías Forestales’ y la Resolución DM-0210, que establece el Programa de Veedurías Forestales del MiAMBIENTE. Este es un aspecto clave del proceso, una vez que la resolución formaliza el programa a cargo de la DCA y norma aspectos que van desde la selección de la entidad independiente que coordina las veedurías, hasta el proceso de rendición de cuentas. Seguidamente se describe el proceso desarrollado por las veedurías a la zafra de aprovechamiento forestal del 2020.



**Licitación:** el proceso de las veedurías del 2020 empezó el año anterior, entre agosto y septiembre de 2019, con la licitación lanzada entre el PPD-PNUD/GEF, DCA y Arvita para definir la organización coordinadora de las veedurías. La empresa forestal EcoWood Panamá Services, en una alianza estratégica con la Fundación PanaMama, fue seleccionada cumpliendo con una serie de requisitos de imparcialidad e independencia, entre otros. Se mencionó que, en este proceso selectivo, MiAMBIENTE no tuvo mayor intervención. Este año, el PPD aportó el 100% del presupuesto, de modo que el aporte de MiAMBIENTE se dio principalmente en especie y logística.

Luego de seleccionada la entidad, la DCA convocó una reunión informativa con diferentes actores, principalmente dentro del gobierno, que de alguna manera estaban relacionados con las veedurías pues el programa era todavía poco conocido a lo interno del Gobierno y por un tema de cambio de gestión que recién había pasado.

**Convocatoria:** el proceso de selección de veedores se realizó entre noviembre y diciembre del 2019. Se llevó a cabo una convocatoria abierta, divulgada en emisoras de radio en Darién, redes sociales y anuncios en medios de comunicación y afiches en universidades en toda Panamá. Este proceso consideró la equidad de género y, de un total de 93 personas inscriptas, se seleccionaron 25 (45% mujeres y 55% hombres), en su mayoría estudiantes universitarios entre 20 y 25 años. Los criterios principales para la selección fueron el interés en temáticas ambientales y en la situación de los bosques, además de condiciones de salud, saber nadar y el entendimiento del rol del voluntariado. En diciembre ya se tenía la lista de seleccionados, de modo que MiAMBIENTE participó apenas con sugerencias, tomándose el cuidado para no ‘ensuciar’ el proceso y mantenerlo independiente.

**Capacitación:** la capacitación se realizó en enero del 2020, durante dos semanas. Se desarrollaron clases con la participación de cinco direcciones del MiAMBIENTE, EcoWood, PPD-PNUD/GEF y SENAFRONT, entre otros, conforme a los módulos previstos en el manual y en la resolución. Además, se incluyeron módulos de liderazgo, seguridad y comunicación ambiental, considerando una función de proyección del proceso por parte de los veedores. La capacitación fue estructurada colectivamente, a partir de una propuesta inicial de EcoWood

**Planificación:** la selección de permisos fue conducida por EcoWood, PPD-PNUD/GEF, Arvita, DCA, considerando zonas prioritarias y geográficas, conforme lo especificado en el manual. El PPD, en contacto directo con el DIFOR, solicitó el listado de permisos de aprovechamiento, el cual puso a disposición la lista con 35 permisos en total. Fueron seleccionados ocho expedientes, cerca de 20% del total, conformados por dos permisos comunitarios y seis simplificados, todos en Darién. El proceso de acceder al listado y expedientes fue complicado y poco eficiente, con listas incompletas, reenvió de nuevos expedientes y fue necesario cierto acompañamiento de la DCA para que se diera la colaboración del DIFOR. Sin embargo, fue señalado que los expedientes parecían completos y bien estructurados y, desde el escritorio, se realizó un análisis sobre los documentos y solicitudes de permisos, en busca de fallas desde esta etapa. De forma paralela se buscó un contacto previo con los dueños de permisos y regentes, a fin de informar sobre la selección del permiso.



**Misiones:** entre el 2 y 13 de marzo, del total de ocho permisos seleccionados, se hicieron las misiones en sólo dos; el resto fue cancelado debido a las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19. La logística que se tenía prevista era dividir los 25 veedores en cuatro grupos, operando así seis misiones; en las que se realizaron se presentaron veedores, equipo EcoWood, Fundación Arvita y representantes regionales de la DCA. Los regentes forestales fueron invitados pero no se hicieron presentes. La permanencia *in situ* de las misiones fue cercana a las 8 horas, durante las cuales se observaron diversos aspectos técnicos del aprovechamiento, como la presencia de árboles semilleros, relieve, límites, especies aprovechadas, STCF, etc., cuya información se corroboraba con la incluida en los planes de manejo. Además, se realizó una entrevista con dueños del permiso a fin investigar y tener elementos de una perspectiva más social y el reconocimiento de beneficios por los mismos.

**Rendición de cuentas:** en un proceso de retroalimentación, los veedores enviaron informes individuales a EcoWood, responsable de su compilación y construir un informe de misión, la cual quedó abierta a una segunda revisión por parte de los veedores. Los dos informes de misión fueron elaborados y se determinó que, con la base de apenas dos misiones, se encontraron cerca de 25 hallazgos que abarcaron diversos aspectos señalados como debilidades en el STCF, desempeño de regentes, problemas ambientales y de índole social. En 13 de mayo se hizo una presentación preliminar de los hallazgos entre la DCA, DIFOR, la dirección de cambio climático, PPD-PNUD/GEF, Arvita, veedores y EcoWood. El 22 de octubre del 2020 se hizo una presentación del informe final a directores dentro de MiAMBIENTE y se espera la publicación de resultados para inicios del 2021. Además, diversos actores entrevistados expresaron interés de realizar presentaciones a los regentes y dueños de permiso, abiertas a la sociedad civil.

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



Solutions for environment and development  
Soluciones para el ambiente y desarrollo

ISBN: 978-9977-57-727-2

