



CENTRO AGRONÓMICO TROPICAL DE INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN
ESCUELA DE POSGRADO

Maestría de Práctica de Conservación de la Biodiversidad

Informe final del Trabajo de Graduación

Análisis sobre experiencias de Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú:

Insumos para la buena gobernanza forestal

Trabajo de Graduación sometido a consideración de la División de la Escuela de Posgrado como requisito
para optar al grado de

MÁSTER

en Práctica de la Conservación de la Biodiversidad

Max David Yamauchi Mansur Levy

Turrialba, Costa Rica

2020

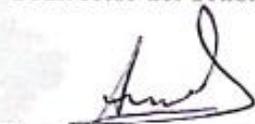
Este trabajo de graduación ha sido aceptado en su presente forma por la Escuela de Posgrado del CATIE y aprobado por el Comité Asesor del estudiante, como requisito para optar por el grado de

Máster en Práctica de Conservación de la Biodiversidad

FIRMANTES:



Fernando Carrera, M.Sc.
Codirector del Trabajo de Graduación



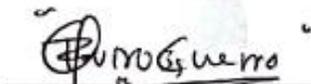
Angela Díaz, M.Sc.
Codirectora del Trabajo de Graduación



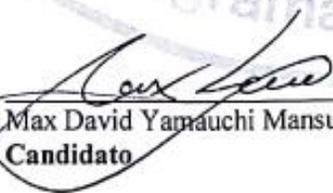
Guillermo Navarro, Ph.D.
Miembro Comité Asesor



Róger Villalobos, M.Sc.
Miembro Comité Asesor



Roberto Quiroz Guerra, Ph.D.
Decano de la Escuela de Posgrado



Max David Yamauchi Mansur Levy
Candidato

Agradecimiento

Primeramente, agradezco a Bruna, mi compañera y amiga, que desde el inicio compartió el sueño de estudiar la maestría en un país tan distante como Costa Rica, y quien siempre estuvo a mi lado en los momentos de dificultad y distancia de nuestra tierra.

A mi hijo Haruo, que también me ha proporcionado momentos de alegría, amor y superación en este proceso, y que actualmente habla mejor español que portugués.

A mi familia en Brasil, mamá, papá y hermano, que a pesar de la distancia son siempre presentes, me proporcionando toda la fuerza en este proceso, así como la oportunidad de venir a Costa Rica.

A mi familia del CATIE, todos los compañeros y compañeras con quien tuve la oportunidad de reír, aprender y crecer en estos tiempos. En especial a Oscar, Liza, Angela, Dio, Dama, Vicky y Odner, una familia que no tengo palabras para describir y agradecer.

A los profes de la Maestría en Práctica de la Conservación y Desarrollo, por todo el aprendizaje y conocimiento compartido. Salgo de este proceso contento y con mis expectativas superadas. Este trabajo refleja el trabajo de ustedes también.

A todas las personas que de alguna u otra manera me han apoyado y permitido desarrollar la maestría y este trabajo. Incluso, las personas de cada país que me han contribuido con informaciones y los veedores, contralores y voluntarios, por su esfuerzo en cuidar de los bosques.

Al Programa FAO-UE FLEGT y su equipo, Guillermo, Melania, Nhaydú y Carlos, por confiar en mí y apoyar este estudio.

A mi comité asesor, Fernando, Angela, Guillermo y Róger, quienes siempre estuvieron a mi lado, disponibles, confiando y apoyando el trabajo.

A la Madre Naturaleza, por su belleza y por su paciencia con nosotros.

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. OBJETIVOS.....	3
3. PRODUCTOS.....	3
4. MARCO DE REFERENCIA	4
4.1 Gobernanza	4
4.2 FLEGT - Forest, Law Enforcement, Governance and Trade	6
4.3 Vigilancia Forestal Independiente.....	8
5. METODOLOGÍA	10
5.1 Enfoque metodológico	10
5.2 Objetos de sistematización: experiencias en Vigilancia Forestal Independiente	10
5.3 Procedimiento metodológico.....	11
6. RESULTADOS.....	16

Capítulo 1. Verificación de la legalidad forestal: un marco conceptual para el análisis de experiencias de Vigilancia Forestal Independiente

17

1. Política forestal internacional, legalidad y el Plan de Acción FLEGT.....	17
2. Verificación de la legalidad forestal	18
3. Conceptos básicos para la verificación.....	20
3.1 Monitoreo	20
3.2 Auditoría	21
3.3 Evaluación.....	21
3.4 Control.....	22
4. Mecanismos de verificación aplicados al contexto forestal	25
4.1 Monitoreo Forestal Independiente (MFI) u Observación Independiente (OI)	26
4.2 Monitoreo por mandato propio (Self-mandated monitoring).....	26
4.3 Auditoría Independiente	27
5. Veedurías y contralorías.....	30

Capítulo 2. Estudio de caso: la Vigilancia Forestal Independiente en Honduras.....

32

1. El sector forestal de Honduras.....	32
2. Marco legal y político para la Vigilancia Forestal Independiente	33

2.1	Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (LFAPVS)	33
2.2	Estrategia Nacional para el Control de la Tala y el Transporte Ilegal de los Productos Forestales (ENCTI)	34
2.3	Acuerdo Voluntario de Asociación FLEGT Honduras	34
2.4	Convenio 169 de la OIT y CLPI	38
3.	Resumen de los instrumentos político-legales en vigilancia independiente	39
4.	Experiencias de vigilancia forestal independiente en Honduras	41
4.1	Monitoreo Forestal Independiente (MFI).....	42
4.2	Contraloría Social a la Gestión Forestal.....	44
4.3	La Contraloría Social al AVA FLEGT.....	50
4.4	Las veedurías ciudadanas de la CONPAH.....	55
5.	Análisis	61
5.1	La situación de la Vigilancia Forestal Independiente en Honduras	61
5.2	Diferentes enfoques, diferentes funciones en la gobernanza.....	61
5.3	Cuestión terminológica: ¿monitoreo, evaluación o auditoría?	64
5.4	Lecciones y puntos de reflexión.....	66
6.	Conclusiones y hallazgos.....	70
7.	Recomendaciones	73
	<i>Capítulo 3. Estudio de caso: las veedurías forestales de Panamá</i>	<i>76</i>
1.	Generalidades del sector forestal de Panamá	76
2.	Las veedurías forestales de Panamá	77
2.1	Propuesta conceptual y metodológica	77
2.2	La experiencia práctica.....	85
3.	Análisis	94
3.1	Terminología	94
3.2	Las veedurías como componente de un sistema.....	95
3.3	Independencia e imparcialidad.....	96
3.4	Impacto.....	98
3.5	Educación y capacitaciones.....	99
3.6	Sostenibilidad.....	100
4.	Conclusiones y hallazgos.....	102
5.	Recomendaciones	105

<i>Capítulo 4. Estudio de caso: las Veedurías Forestales de Perú</i>	107
1. Generalidades del sector forestal peruano	107
2. Las Veedurías Forestales de Perú	108
2.1 Un breve histórico	108
2.2 Concepto y mecanismo de funcionamiento.....	110
2.3 Marco legal e institucionalidad	114
2.4 Resumen conceptual.....	118
3. Experiencias en los territorios	119
3.1 Las Veedurías Forestales en Atalaya (Región Ucayali).....	119
3.2 Las Veedurías Forestales en San Martín	125
4. Análisis	130
4.1 Terminología	130
4.2 Independencia e imparcialidad.....	131
4.3 Un enfoque integral de gestión territorial.....	132
4.4 En la práctica... ..	133
4.5 Sostenibilidad... ..	134
4.6 Consideraciones finales.....	137
5. Conclusiones	138
6. Recomendaciones	141
<i>Capítulo 5. La Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú: un análisis comparativo</i>	<i>144</i>
1. Contexto general	144
2. Análisis comparativo	145
2.1 Modelos de Vigilancia Forestal Independiente	145
2.2 Un ejercicio de clasificación terminológica	149
2.3 Independencia.....	150
2.4 En la práctica... ..	151
2.5 Desafíos de la Vigilancia Forestal Independiente	153
2.6 Gobernanza Forestal: inserción y efectos.....	156
2.7 Consideraciones finales.....	158
3. Conclusiones y hallazgos	160

4. Recomendaciones	162
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	165
ANEXOS	173

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Matriz del proceso de obtención y procesamiento de información de la Etapa 1, con base a los temas de cada pregunta orientadora (PO), informaciones a obtener, fuentes, instrumentos de colecta y formas de procesamiento de la información.	12
Cuadro 2 Matriz del proceso de obtención y procesamiento de información utilizados para la sistematización de experiencias en Vigilancia Forestal Independiente.	14
Cuadro 3 Matriz del proceso de obtención y procesamiento de información de la Etapa 3.	15
Cuadro 4 Herramientas y conceptos intrínsecos a la verificación (fuente: elaboración propia).....	23
Cuadro 5 Mecanismos de verificación aplicados al contexto forestal.	29
Cuadro 6 Atribuciones de los Consejos Consultivos Forestales relacionados a la vigilancia independiente, según la LFAPVS.....	34
Cuadro 7 Referencias presentes de forma dispersa en el AVA sobre la vigilancia independiente.....	37
Cuadro 8 Resumen de los principales aspectos de la vigilancia independiente del sector forestal de Honduras según dos instrumentos político-legales distintos: la LFAPVS y el AVA FLEGT.	39
Cuadro 9 Etapas para la realización de contralorías sociales según de la guía elaborada por el MFI.	47
Cuadro 10 Resumen de las principales características de 4 iniciativas de Vigilancia Forestal Independiente en Honduras.	59
Cuadro 11 Objetos de vigilancia: actores y responsabilidades en el sector forestal.	79
Cuadro 12 Resumen conceptual de las veedurías forestales de Panamá: principales características.....	82
Cuadro 13 Resumen histórico de las veedurías forestales entre los años 2016-2020. En letra azul se destacan importantes cambios prácticos respectivos a algunos de los aspectos clave analizados.....	90
Cuadro 14. Nomenclatura, niveles de organización y funciones de las veedurías en Perú.	111
Cuadro 15 Características generales de las Veedurías Forestales de Perú.....	118
Cuadro 16 Resumen del contexto actual de las Veedurías Forestales en la región de Atalaya.....	123
Cuadro 17 Resumen del contexto actual de las Veedurías Forestales en la región de San Martín.	129

Cuadro 18 Factores de diferenciación entre los mecanismos de Vigilancia Forestal Independiente en cada país. MFI = Monitoreo Forestal Independiente, CS-GF = Contraloría Social a la Gestión Forestal, CS-AVA = Contraloría Social al AVA FLEGT.....	146
---	-----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Principios y pilares de la gobernanza forestal (Fuente: tomado de FAO y PROFOR 2011).	5
Figura 2 Esquema simplificado de sistemas de gobernanza forestal, incluyendo la verificación de la legalidad, control administración forestal y de justicia (sanciones). (fuente: tomado de Brown et al. 2008).	19
Figura 3 Relación entre diferentes mecanismos de verificación y sistema de control, sus objetos de acción, en medio a un contexto y conjunto de expectativas a que están sometidas.	24
Figura 4 Esquema de los cinco componentes del SALH (parte superior) y el flujograma previsto entre acciones y actores del sistema de verificación de la legalidad forestal. En naranja están las actividades de vigilancia forestal independiente en tres distintos niveles, intrasectorial, extrasectorial e internacional. (fuente: adaptado de Guillermo Navarro, FAO, material no publicado).	36
Figura 5 Informes de inspección realizado por el CONADEH-MFI en 2010 (fuente: CONADEH 2010).	42
Figura 6 Inspección en sitio de aprovechamiento forestal realizados conjuntamente entre CONADEH-MFI, autoridades forestales y otros actores (fuente: CONADEH 2010).....	43
Figura 7 Portada de guía para la contraloría social para la gestión forestal (fuente: CONADEH 2011b)	45
Figura 8 Práctica de campo de capacitación en contraloría social con actores comunitarios (fuente: perfil de Facebook de la ONG MFI).....	48
Figura 9 Flujograma del mecanismo de funcionamiento de las contralorías sociales propuestas por la ONGD MFI.	49
Figura 10 Portada de la guía 'Procesos y herramientas de contraloría social al AVA FLEGT' desarrollado por la FDsF (fuente: FDsF 2019)	50
Figura 11 Proceso de capacitación para las CS a nivel estratégico con actores de Plataformas de Gobernanza Ambiental (fuente: FDsF 2018).	52
Figura 12 Mecanismo de funcionamiento de la contraloría social propuesta por la FDsF.	53
Figura 13 Perspectivas de la CONPAH para el funcionamiento de las veedurías ciudadanas en el contexto indígena.	57

Figura 14 Relaciones entre actores, mecanismos de vigilancia, enfoques y sus efectos sobre la gobernanza forestal.	65
Figura 15 Esquema de relaciones entre actores de vigilancia y 'objetos' vigilados.	80
Figura 16 Flujograma de los principales pasos del Programa de Veedurías Forestales, según la Resolución DM-0210 y Manual de Veedurías Forestales.....	84
Figura 17 Línea de tiempo de los principales hitos en la trayectoria de las veedurías forestales de Panamá.	93
Figura 18 Esquema de las principales funciones desempeñadas por las veedurías forestales al nivel comunal.	113
Figura 19 Esquema de las principales relaciones que se establecen en el mecanismo de funcionamiento de las veedurías forestales y otros actores institucionales, y el respectivo marco normativo que respalda estas relaciones.....	117
Figura 20 (a) Departamento de Ucayali, (b) provincia de Atalaya y el área de jurisdicción de la organización indígena regional CORPIAA (fuente: a, b Wikipedia; c AIDSESP)...	120
Figura 21 Línea de tiempo sobre los principales hitos y acontecimientos en el proceso de las veedurías forestales en Atalaya (arriba, verde) y San Martín (abajo, amarillo).	122
Figura 22 Departamento de San Martín y área de jurisdicción de la organización regional indígena CODEPISAM (rojo) (fuente: Wikipedia).....	125
Figura 23 Cuatro diferentes modelos de Vigilancia Forestal Independiente basados en el enfoque y factores relacionados al tipo de actor y su relación con el objeto o actividad vigilada, el nivel de concentración de actividades y método de acción. En los cuadros con bordes color rojo están las principales características diferenciadoras, además del enfoque.	149
Figura 24 Panorama histórico de las experiencias en Vigilancia Forestal Independiente en Honduras Panamá y Perú. Las líneas rayadas <i>indican</i> una experiencia poco continua, principalmente con acciones piloto.	152
Figura 25 Complejidad de implementación metodológica asociada al nivel de concentración de actividades: (a) actividades concentradas en un actor o grupo único, (b) acciones desconcentradas entre grupos dispersos en el territorio, (c) acciones desconcentradas y permanentes.	155
Figura 26 El potencial de inserción y contribución de las experiencias en Vigilancia Forestal Independiente en los distintos sistemas de la gobernanza forestal.	157

LISTA DE ACRÓNIMOS

AFE/COHDEFOR - Administración Forestal del Estado / Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal

AI - Auditoría Independiente

AIDSESEP - Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

ANCON - Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (Panamá)

ARA - Autoridad Regional Ambiental (Perú)

ARFFS - Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (Perú)

AVA – Acuerdo Voluntario de Asociación (FLEGT)

CATIE – Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza

CCA – Comité Conjunto de Aplicación del AVA FLEGT (Honduras)

CCF – Consejo Consultivo Forestal (Honduras)

CCT - Comisiones Ciudadanas de Transparencia (Honduras)

CEDISA - Centro de Desarrollo de la Selva Alta (Perú)

COCONAFOR – Consejo Consultivo Nacional Forestal (Honduras)

CODEPISAM – Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín

CONADEH – Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras

CONAP - Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú

CONDEPISAM – Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de San Martín

CONPAH – Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras

CORPI - Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo

CORPIAA – Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas - AIDSESEP - Atalaya

COVID-19 - Coronavirus disease 2019

CS – Contraloría Social

CS-AVA – Contraloría Social al AVA FLEGT

CS-GF – Contraloría Social a la Gestión Forestal

CS-MFI – Civil Society Led Independent Forest Monitoring

CT – Comité Técnico del AVA FLEGT (Honduras)

CVCFC - Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario (Perú)

DAR - Derecho Ambiente y Recursos Naturales

DCA - Dirección de Cultura Ambiental del MiAMBIENTE (Panamá)

DIFOR - Dirección Forestal del MiAMBIENTE (Panamá)

EC – Entidad Coordinadora de veeduría (Panamá)

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

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación

FDsF – Fundación Democracia sin Fronteras

FECONAPA - Federación de Comunidades Nativas Ashéninka de la Provincia de Atalaya

FENAMAD – Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes

FIP - Programa de Inversión Forestal

FLEGT – Forest Legal Enforcement, Governance and Trade / Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales

FMAM – Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)

GOREU - Gobierno Regional de Ucayali

GW – ONG Global Witness

ICF - Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Honduras)

IIAP - Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana

LFAPVS - Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Honduras)

LFES - Ley Forestal y de Fauna Silvestre n° 29763 (Perú)

LTAIP - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Honduras)

MDF - Mesa de Diálogo Forestal (Panamá)

MFI - Monitoreo Forestal Independiente

MiAMBIENTE – Ministerio de Ambiente (Panamá)

MINAGRI – Ministerio de Agricultura y Riego (Perú)

MINAM - Ministerio de Ambiente (Perú)

MOVIN – Movimiento Independiente

ODI – Overseas Development Institute

OE – Objetivos Específicos

OI – Observación independiente

OIMT – Organización Internacional de Maderas Tropicales (ITTO)

OIT – Organización Internacional del Trabajo

ONG – Organización no Gubernamental

ONG MFI – Organización no gubernamental ‘Monitoreo Forestal Independiente’

ONGD – Organización no gubernamental de desarrollo

ONU REDD - United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries

ORAU - Organización Regional de AIDSESEP de Ucayali

OSC – Organización de Sociedad Civil

OSINFOR – Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Perú)

PC - Permisos Comunitarios (Panamá)

PES - Permisos Especial Simplificado (Panamá)

PGA – Plataformas de Gobernanza Ambiental (Honduras)

PIAH – Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Honduras

PMF – Plan de Manejo Forestal

PNFFS - Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Perú)

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PO – Pregunta Orientadora

POA – Plan Operativo Anual

PPD – Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM

PVF - Programa de Veedurías Forestales (Panamá)

REDD - Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation

SAL – Sistema de Aseguramiento de la Legalidad

SALH - Sistema para Asegurar la Legalidad de los Productos de la Madera de Honduras

SERFOR - Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Perú)

SIIAVA - Secretariado Interinstitucional de Implementación del AVA FLEGT de Honduras

SINAFOR - Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (Perú)

SNV - Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo

SNVFC - Sistema Nacional de Veedurías Forestales Comunitarias (Perú)

SODA - Sede Operativa Descentralizada de la Autoridad Regional Ambiental - Ucayali

STFC - Sistema de Trazabilidad y Control Forestal

SVLF – Sistema de Verificación de la Legalidad Forestal

TDC - Transferencias Directas Condicionadas

TdG – Trabajo de Graduación

TdR – Términos de Referencia

TH – Título Habilitante (Perú)

UE/EU – Unión Europea

UGFFS - Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (Perú)

UICN – Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

URPIA - Unión Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía de la Provincia de Atalaya

UTMFC - Unidad Técnica de Manejo Forestal Comunitario (Perú)

VF – Veeduría Forestal

VFC – Veeduría Forestal Comunitaria (Perú)

VFI – Veeduría Forestal Indígena (Perú)

VFN – Veeduría Forestal Nacional (Perú)

WWF - Fondo Mundial por la Naturaleza

RESUMEN

La tala ilegal representa uno de los principales factores asociados a los procesos de degradación y deforestación de los bosques tropicales, siendo este un problema estructuralmente asociado a fallas en la aplicación de leyes y políticas forestales, así como debilidades en los 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 los sistemas de verificación de la legalidad forestal, la Vigilancia Forestal Independiente representa un proceso de empoderamiento y participación social, en que la sociedad civil y profesionales independientes realizan la verificación de la legalidad forestal y son influyentes directos de la transparencia y gobernanza forestal. Sin embargo, son pocos los estudios que permiten una comprensión profunda sobre cómo funcionan y se diferencian los distintos modelos de vigilancia independiente existentes, principalmente en América Latina. En este escenario, el presente estudio analizó un conjunto de experiencias de vigilancia forestal independiente aplicadas en Honduras, Panamá y Perú: el Monitoreo Forestal Independiente, Contralorías Sociales a la Gestión Forestal y al Acuerdo Voluntario de Asociación FLEGT (AVA FLEGT), Veedurías Forestales Ciudadanas y Veedurías Forestales Indígenas. A pesar de que los nombres varían en cada país y contexto, fue posible identificar tres enfoques distintos de vigilancia forestal: un enfoque operativo intrasectorial, basado en la verificación del cumplimiento normativo en las actividades de aprovechamiento forestal; (2) un enfoque estratégico extrasectorial o de comercio internacional, basado en la verificación de la actuación de actores del AVA FLEGT de Honduras; y (3) un enfoque de gestión territorial, basado en el control del territorio y sus recursos, así como la asistencia técnica y representatividad en temas de gestión forestal. Ya considerando otros factores, como el tipo de actor de vigilancia y los métodos de acción, se pudieron distinguir cuatro modelos distintos de vigilancia independiente. Por otro lado, aunque los países cuentan con mecanismos bastante desarrollados en términos conceptuales, el grado de su aplicación práctica es variable, de modo que algunos parecen estar todavía poco consolidados. En este sentido, la sostenibilidad financiera, el reconocimiento formal ante las autoridades, la independencia y la articulación con otros actores de los sistemas de verificación y control, representan importantes desafíos en el proceso de fortalecimiento de estos mecanismos. Aun así, se ha reconocido el gran potencial de cada una de estas iniciativas para, de forma transversal, contribuir al fortalecimiento de diferentes subsistemas de la gobernanza forestal, principalmente sistemas de verificación de la legalidad, control y aplicación de leyes, y sistemas de control interno de las instituciones públicas, así como para la transparencia general del sector.

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

1. INTRODUCCIÓN

Los bosques tropicales presentan un rol fundamental en la provisión de servicios ecosistémicos, de modo que mucha gente sustenta sus vidas a través del aprovechamiento de sus recursos. No obstante, muchos de los países tropicales de América Latina se caracterizan por altos índices de deforestación (FAO 2015) y un aprovechamiento forestal poco ordenado, permeado por la ilegalidad (Lawson y MacFaul 2010). En este contexto, son diversas las causas que impulsan la pérdida de cobertura forestal y que afectan un alto número de personas que de alguna manera dependen de los bosques tropicales en América Latina. Dentro de las causas subyacentes se destacan fallas en la aplicación de políticas y la gobernanza forestal, de modo que la prioridad máxima es la búsqueda de caminos prácticos que aborden dichas causas (Larson y Petkova 2011).

El manejo forestal es en sí una estrategia de conservación y como toda actividad productiva debe ser económicamente sostenible. La tala ilegal es una fuente de madera “barata” que atenta en forma desleal contra la sostenibilidad de los emprendimientos de buen manejo forestal que tienen que cumplir con una serie de normas técnicas que los encarecen. En un ambiente donde aún predomina la producción ilegal de madera, las deficiencias en el control y supervisión forestal representan desafíos mayores para gestionar el manejo sostenible y la legalidad del sector forestal (Lawson y MacFaul 2010). En este sentido, los mecanismos de verificación de la legalidad y detección de crímenes forestales contribuyen al manejo sostenible, a la buena gobernanza, la competencia justa y permiten el acceso a mercados con consumidores más rigurosos (Brown *et al.* 2004).

Como parte de las estrategias para contrarrestar la problemática presentada, los países productores de madera pueden desarrollar Sistemas de Verificación de la Legalidad Forestal (SVLF), que son un conjunto de actividades ejecutadas sobre diferentes ámbitos del sector forestal con la finalidad de brindar legitimidad y credibilidad a los sistemas de manejo forestal. Consisten en validar el cumplimiento de la legalidad y la conformidad con estándares acordados, a través del uso de información proveniente de monitoreos, auditorías, observaciones, entre otros. El conjunto de actividades que conforman un SVLF, dónde y cómo serán aplicadas, es una cuestión específica de cada contexto y depende mucho de los intereses y poderes de los diferentes actores involucrados (Brown *et al.* 2008)

En este contexto, dentro del conjunto de medidas que componen un SVLF, la Vigilancia Forestal Independiente se estructura como un proceso de empoderamiento y participación social, en que los ciudadanos participan de la verificación de la legalidad forestal e influyen directamente en la gobernanza. Son mecanismos que buscan una validación externa sobre los procesos de uso de recursos forestales y los esfuerzos oficiales para la aplicación de la legislación (Brown *et al.* 2004).

El ejemplo más conocido es el Monitoreo Forestal Independiente (MFI) originalmente definido por Global Witness (2005) como ‘el uso (o participación) de una tercera parte independiente que, mediante un acuerdo con las autoridades del estado, realiza una evaluación sobre el cumplimiento legal, y hace observación de y orientación sobre el sistema de aplicación de leyes forestales’. De esta manera, el actor externo, bajo un estatus de ‘oficialidad – pero también - independencia’, de forma imparcial y objetiva, busca generar insumos para la mejora continua de la gobernanza forestal y la generación de mayor credibilidad al sistema de verificación de la legalidad (EU Comisión 2007a).

En América Latina, como parte del componente de los SVLF se desarrollan diferentes iniciativas de Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú, dentro de las cuales están el MFI, veedurías forestales indígenas, contralorías sociales y veedurías ciudadanas. Sin embargo, en medio a una variedad de tipologías, todavía es limitada la literatura que permite una comprensión más profunda sobre las diferencias en los espectros de actuación, así como los alcances y debilidades entre estos mecanismos.

En este escenario, el presente informe de Trabajo de Graduación (TdG) presenta un conjunto de estudios de caso en que sistematiza, analiza y compara los distintos conceptos y experiencias en Vigilancia Forestal Independiente desarrolladas en Honduras, Panamá y Perú. Se identifican lecciones y recomendaciones que pueden contribuir al fortalecimiento de las experiencias, la institucionalidad, los SVLF y la buena gobernanza del sector forestal en cada uno de esos países y en la región de América Latina.

Este TdG responde a una demanda del Programa FAO-UE FLEGT, más específicamente de la Oficina Subregional para Mesoamérica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El programa FAO y Unión Europea (UE) sobre Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales (FLEGT) se enfoca en reducir o eliminar la explotación forestal ilegal a través del financiamiento de proyectos creados por gobiernos, sociedad civil y sector privado (FAO 2019). En su totalidad, el programa embarca 25 países de América Latina, África y Asia, de los cuales 15 cuentan con un Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA) que los vincula formal y estratégicamente al Plan de acción FLEGT de la UE y los compromete a estructurar sistemas de verificación más rigurosos.

El programa actualmente se encuentra en su tercera fase, y se enfoca en apoyar instituciones gubernamentales, sociedad civil y sector privado para ejecutar proyectos que mejoren la gobernanza forestal y promuevan el comercio de productos madereros de origen legal. Honduras, Panamá y Perú están entre los países que participan del programa, siendo que Honduras está en el proceso final de concretización del AVA.

2. OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar experiencias de Vigilancia Forestal Independiente y su función como componentes del sistema de verificación forestal en Honduras, Panamá y Perú, para orientar el fortalecimiento de la buena gobernanza del sector forestal en América Latina.

Objetivos específicos

1. Elaborar un marco conceptual que permite caracterizar y diferenciar los distintos mecanismos de Vigilancia Forestal Independiente como parte de sistemas de verificación de la legalidad forestal.
2. Sistematizar los conceptos y experiencias de Vigilancia Forestal Independiente aplicados en Honduras, Panamá y Perú.
3. Comparar las diferentes experiencias estudiadas, sus contribuciones y potenciales al funcionamiento de los SVLF y a la gobernanza forestal en Honduras, Panamá y Perú.

3. PRODUCTOS

Los productos de este Trabajo de Graduación son:

- Un marco conceptual para el análisis crítico de experiencias en Vigilancia Forestal Independiente.
- Tres estudios de caso con el análisis de las experiencias de Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú, y con la identificación de los principales alcances, dificultades, lecciones y recomendaciones al proceso.
- Un análisis final comparativo entre las experiencias desarrolladas en los tres países.

4. MARCO DE REFERENCIA

4.1 Gobernanza

La gobernanza tiene una variedad de significados que por su vez son susceptibles a diferentes interpretaciones. Mientras para unos la gobernanza se refiere primariamente al gobierno, para otros reside en la relación entre el Estado y sociedad. Conforme adopta Larson y Petkova (2011), la gobernanza se refiere a: ‘quien toma y como se toman las decisiones, desde una escala nacional a local, incluyendo instituciones formales e informales, reglas, relaciones de poder, y los procesos de toma de decisión, si son claros, consistentes y comprensivos’. Esta definición se caracteriza por una perspectiva político-económica de la gobernanza, centrándose en procesos de negociación formal e informal inherentes de las relaciones entre Estado y sociedad. Es en este ámbito que son generados los diferentes acuerdos, planes y estrategias, a diferentes escalas territoriales, y que en seguida son ejecutadas en otro ámbito de gobernanza (Saunders y Reeve 2010).

En un ámbito distinto pero complementario al anterior, el Banco Mundial define la gobernanza como las estructuras, funciones, procesos y tradiciones organizacionales establecidas en determinados contextos, con la finalidad de asegurar que determinado ‘programa’ sea ejecutado de forma que alcance sus objetivos de forma efectiva y transparente (Saunders y Reeve 2010, Larson y Petkova 2011). Esta perspectiva de gobernanza, por su vez, presenta un enfoque administrativo, enfatizando la entrega de servicios, valores normativos, instituciones formales, sus marcos legales y reglamentaciones (Saunders y Reeve 2010), de modo que se traduce en la ejecución de dichos ‘programas’, estrategias y acuerdos.

4.1.1 Gobernanza forestal

En el contexto específico del sector forestal, los dos ámbitos de gobernanza mencionados están presentes de forma asociada. Por un lado, existe una serie de formas de relación social, con plataformas y mesas de diálogo y negociación, donde una diversidad de actores toma decisiones, conceptualizan y firman acuerdos y planes. Por otro lado, hay un conjunto de estructuras, agencias forestales, sistemas de control, leyes y formas de verificación que alientan estos acuerdos.

En este sentido y conforme se adoptará en el presente trabajo, la FAO (2019a) asume que la gobernanza forestal es:

‘la forma en que los actores públicos y privados –incluyendo las instituciones del sector formal e informal, las organizaciones de pequeños productores y de pueblos indígenas, las pequeñas, medianas y grandes empresas, las organizaciones de la sociedad civil y demás

partes interesadas– negocian, toman y ejecutan decisiones vinculantes sobre la gestión, uso y conservación de los recursos forestales.’

4.1.2 Buena gobernanza forestal

Con la finalidad de evaluar y dar seguimiento al sector forestal en diferentes contextos, la FAO y PROFOR (2011) proponen principios y pilares que influyen directamente a la gobernanza forestal (Figura 1), y que permiten un análisis sistemático sobre el tema. Así, la gobernanza puede ser considerada buena o mala conforme aspectos como los niveles de participación de las partes interesadas, la transparencia en la toma de decisión, la responsabilidad de los actores, la eficiencia y eficacia en la gestión de recursos, la redistribución justa y equitativa de los recursos y beneficios, entre otros.

Relacionando los conceptos propuestos por FAO y PROFOR (2011) y Larson y Petkova (2011), la buena gobernanza forestal puede ser entendida como una condición en que: ‘las decisiones son tomadas de forma justa y transparente, los derechos son respetados, hay participación de las partes interesadas en la toma de decisiones. Además, se caracteriza por una serie de leyes y reglamentaciones coherentes y que son aplicadas adecuadamente, bajos niveles de corrupción, los tomadores de decisión son ‘responsabilizados’ (accountable), hay estabilidad política y sólidas capacidades para gobernar eficaz y eficientemente. Por fin, se espera que las decisiones son tomadas con base en el análisis de lo que es bueno para la gente y bosques en general y no al interés personal’.

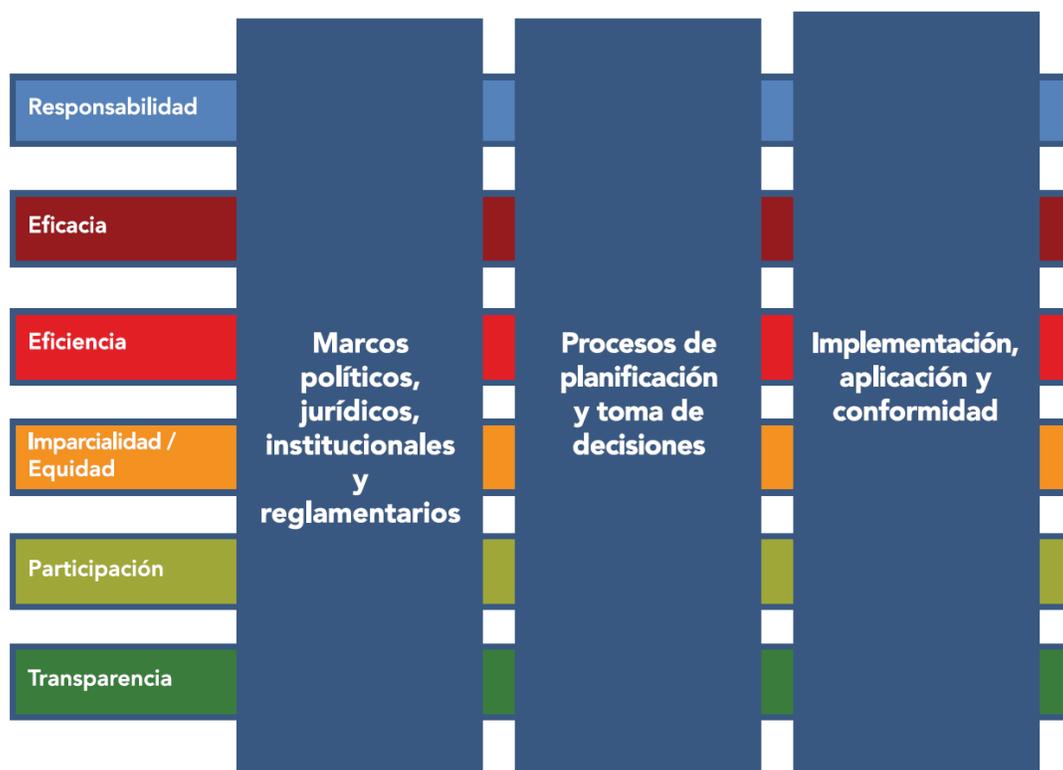


Figura 1 Principios y pilares de la gobernanza forestal (**Fuente:** tomado de FAO y PROFOR 2011).

4.1.3 *Sistemas de Verificación de la Legalidad Forestal*

Una de las estrategias para evaluar el estado de la gobernanza forestal es a través del establecimiento de Sistemas de Verificación de la Legalidad Forestal. El SVLF está enmarcado en el ámbito de la gobernanza administrativa, como un pilar que acompaña los procesos de manejo forestal en sus diferentes etapas. Se estructura en un conjunto de acciones que son ejecutadas con la finalidad de apoyar la implementación de leyes o normativas, a través de la mejora de la legitimidad y credibilidad del sistema. Visto eso, a depender del contexto específico, puede actuar sobre diferentes ámbitos del sector, entre actores políticos, privados, sociales y oficiales, y en procesos de campo y gabinete.

Dentro de sus componentes de acción, están formas de auditoría, monitoreo y trazabilidad que brindan informaciones que permiten verificar el cumplimiento de la legalidad. La mezcla exacta de actividades que conforman un SVLF, dónde y cómo son aplicadas, es una cuestión específica de cada contexto y depende mucho de los intereses y poderes de los diferentes actores involucrados (Brown *et al.* 2008). En este contexto, el MFI se caracteriza como un posible componente que estructura el SVLF.

4.2 FLEGT - Forest, Law Enforcement, Governance and Trade

FLEGT es el acrónimo para Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales. El concepto surgió en 2003, como un **plan de acción** para reforzar el compromiso de la Unión Europea para combatir la tala ilegal y el comercio de la madera explorada ilegalmente y sus productos asociados. En este sentido, el plan de acción prevé un conjunto de medidas por parte de la UE (EU Comision 2002):

- El soporte para la mejora de la gobernanza forestal y fortalecimiento de capacidades en países productores de madera.
- El desarrollo de Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) con países productores de madera para prevenir la entrada ilegal en el mercado europeo.
- Esfuerzos para reducir el consumo de madera ilegal en UE y desalentar inversiones de instituciones europeas que pueden impulsar la tala ilegal.

4.2.1 *Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA)*

Diseñados con la finalidad de eliminar la madera ilegalmente producida del comercio nacional e internacional de países socios prioritarios, el Plan de Acción FLEGT propone el desarrollo de Acuerdos Voluntarios de Asociación entre la UE y países productores de madera individualmente (FLEGT partner countries o países ‘socios’ prioritarios). Con este acuerdo bilateral y vinculante, se inicia un esfuerzo conjunto para alcanzar los objetivos del plan de acción FLEGT y para implementar un esquema de licenciamiento de la madera. Así, el AVA busca contribuir al compromiso de los países productores de madera a promover el

manejo forestal sostenible a través del mejoramiento de la gobernanza forestal y la aplicación de la ley (EU Comision 2007c).

4.2.2 Sistemas de Aseguramiento de la Legalidad (SAL)

Un elemento común entre todos los AVA es que los ‘Países Socios Prioritarios’ deben tener o estar comprometidos a desarrollar estructuras legales, administrativas, y sistemas técnicos para verificar que la madera está siendo producida de acuerdo con las leyes nacionales. En este escenario, uno de los principales aspectos previstos es el establecimiento de un Sistema de Aseguramiento de la Legalidad, que proporciona formas confiables de distinguir productos forestales legales e ilegales. Este sistema debe incluir chequeos de las operaciones forestales y el control de la cadena desde la tala hasta la exportación. El SAL incluye cinco componentes básicos: 1) la definición de qué es madera legalmente producida; 2) Control de la cadena de distribución; 3) Verificación; 4) Emisión de licencias; y 5) Monitoreo Independiente del sistema por una tercera parte (EU Comision 2007a).

Se vale resaltar que el SAL, así como los SVLF, se enmarca en el ámbito de la gobernanza administrativa, representando estrategias análogas que visan ejecutar o mismo asegurar que los acuerdos tomados entre los países socios y la UE, y o políticas nacionales sean cumplidas. Sin embargo, es importante notar que el SAL, como parte del AVA, caracterizase por un mayor rigor en términos de los mecanismos que deben obligatoriamente ser adoptados, mientras que los SVLF son más abiertos en su diseño.

4.2.3 Programa FAO-EU FLEGT

‘El programa de la FAO y UE sobre Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales es el Programa FAO-UE FLEGT, que trata de reducir o eliminar el aprovechamiento maderero ilegal. Con apoyo de donantes, este Programa financia proyectos diseñados por gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en América Latina, África y Asia para mejorar la gobernanza forestal. El Programa trabaja con apoyo del Plan de Acción FLEGT de la Comisión Europea para promover la producción y el consumo de madera de origen legal, garantizando financiación para proyectos y ayudando en todas sus etapas, desde el diseño original hasta los productos finales (FAO 2019b).

‘En 2016, el Programa se extendió en su tercera fase, que seguirá hasta 2020, con compromisos de contribuciones de la UE, el Reino Unido (DFID), Suecia (SIDA) y la FAO. Una parte fundamental del trabajo de la Fase III es empoderar a las pequeñas y medianas empresas forestales que dan empleo, con el fin de comercializar sólo madera de origen legal y participar en las decisiones de gobernanza sobre los recursos forestales’. Actualmente, en América Latina el programa apoya proyectos en Guatemala, Honduras, Panamá, Colombia y Perú’(FAO 2019b).

Es dentro del contexto mencionado que se estructuró la proposición del presente TdG. De este modo, los objetos de análisis y sistematización, en cierta medida, se encuentran o fueron apoyados por el Programa FAO-EU FLGET, estando enmarcados dentro de un SAL, en países con un AVA, o de un SVLF, en países que no cuentan con un AVA.

4.3 Vigilancia Forestal Independiente

La Vigilancia Forestal Independiente representa uno de los mecanismos que pueden integrar los Sistemas de Verificación de la Legalidad Forestal de países productores de madera, y es uno de los cinco componentes básicos de los Sistemas de Aseguramiento de la Legalidad (SAL) en países AVA. Este es un término general utilizado en este estudio para designar procesos en que actores de la sociedad civil, como ciudadanos, ONG y profesionales forestales realizan la verificación de la legalidad forestal y el cumplimiento de responsabilidades de operadores forestales, de manera independiente de las autoridades normalmente designadas a esta función. Así, la Vigilancia Forestal Independiente es un campo amplio que congrega distintos nombres y modelos de actuación, como son el Monitoreo Forestal Independiente, las veedurías forestales y contralorías sociales.

4.3.1 Monitoreo Forestal Independiente (MFI)

El MFI es el formato más conocido de Vigilancia Forestal Independiente y su concepto básico puede ayudar a diferenciar otros formatos de acción. También conocido como ‘Observación Independiente’ (OI), ha representado un foco de esfuerzos internacionales que buscan mejorar la gobernanza forestal y reducir la tala ilegal de madera desde los 1990s. Aunque iniciativas de MFI se han practicado desde 1999, el primer esfuerzo para definir el concepto se realizó en 2005 por Global Witness (2005), como visto anteriormente.

La idea principal es asegurar que lo que está siendo monitoreado – la locación de concesiones, el proceso de reforma de la legislación forestal, el manejo de operaciones forestales y actividades de aprovechamiento, el sistema de aseguramiento de la legalidad, el estado de la gobernanza forestal en el país/región – esté ocurriendo de acuerdo a las políticas y leyes forestales del país, y/o principios de desarrollo sostenible, y que no se encuentre subvertido por corrupción, débil aplicación de leyes o falta de interés político (Brack y Léger 2013). Al final, en la práctica los ‘monitores’ – como son llamados los actores que conducen el MFI – observan e investigan documentos y procesos en campo y en cortos intervalos de tiempo, en busca de evidencias que permiten evaluar el desempeño del sistema forestal e identificar el cumplimiento legal del sector (EU Comision 2007b).

En general, el MFI es más aplicable en contextos de países en donde la ilegalidad es significativa y hay un bajo interés político para mejorar el sector, pero donde existe algún sistema a monitorear y hay un interés de mejora por parte de donantes, comunidad internacional, sociedad civil y/u oficiales. Sin embargo, hay contextos ya sea más sencillos o complicados, donde otros formatos de vigilancia pueden ser aplicados. Las iniciativas, en

general, pueden ser llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales, sociedad civil organizada o por el sector privado, las cuales que deberían contar con experiencia técnica sobre el tema forestal y ambiental y caracterizarse por la imparcialidad y legitimidad (Brown *et al.* 2004).

4.3.2 Principios del MFI

Siempre que sea posible, las acciones de MFI deberían estructurarse en una relación de colaboración multi actores, coordinadas con autoridades nacionales y locales, e incluyendo comunidades indígenas u otras organizaciones comunitarias. De este modo, buscan enfocarse en el objetivo de largo plazo de promover la transparencia, responsabilidad (accountability), efectividad y sostenibilidad de los sistemas forestales (EU Comision 2015).

Dentro de los principios del MFI, el estatus de ‘independiente pero oficial’ es central en el concepto. En este sentido, el ‘monitor’ trabaja para el interés público, pero de forma independiente del gobierno. Al mismo tiempo, tiene un estatus oficial suficiente para facilitar que tenga acceso a información y a los bosques por propia cuenta, y también coopere con agencias que aplican las leyes. Idealmente, se espera la elaboración de Términos de Referencia (TdR) que vinculen formalmente las funciones y protocolos operacionales del monitor, y que el proceso de reclutamiento/selección de los ‘monitores’ ocurra de forma transparente y justificada. Además, se resalta la necesidad de un comité multi actores para la validación del proceso de monitoreo e informes, y finalmente el derecho y deber del monitor de publicar estos documentos (Global Witness 2010, EU Comision 2015).

4.3.3 Otros enfoques de Vigilancia Forestal Independiente

La idea de vigilar el sector forestal no es nueva y en la literatura se mencionan diferentes tipos de monitoreo, que se diferencian de diferentes formas cuanto a los principios mencionados anteriormente, entre otras características (Brack y Léger 2013, Brown y Luttrell 2005). Por ejemplo, existen experiencias que en su práctica no presentan ningún vínculo con el gobierno, mientras otras sí lo tienen formalizado por medio de un TdR. Así mismo, hay experiencias que son totalmente independientes del gobierno, pero no tienen el estatus de ‘oficialidad’ que otras logran tener.

Para estos variados formatos de monitoreo forestal se encuentran también variados nombres y tipologías pero todavía existe cierta indefinición sobre cómo se diferencian entre sí, de modo que este es todavía un tema en discusión (Young 2007). Entre algunos de los conceptos mencionados en la literatura internacional están la auditoría independiente (AI), monitoreo forestal independiente, ‘monitoreo externo’ (External monitoring), monitoreo independiente conducido por comunidades o sociedad civil (civil society- or community-led independent monitoring) y monitoreo forestal participativo (Cruz y Tapia 2005, Brack y Léger 2013, Brown y Luttrell 2005). En América Latina también se encuentran figuras

definidas como veeduría forestal indígena, veeduría ciudadana, veeduría social, contraloría social, auditoría ciudadana, entre otras (MiAMBIENTE 2019).

Para efecto de este informe, se entiende ‘enfoques, modelos o tipos’ de Vigilancia Forestal Independiente como las diferentes maneras de vigilancia forestal llevadas a cabo por actores que no son gobierno o que no están directamente ligados al sistema forestal dentro del gobierno (ej. Comisión Nacional de Derechos Humanos).

5. METODOLOGÍA

5.1 Enfoque metodológico

Sistematización de experiencias

El proceso de sistematización adoptado en este trabajo se estructuró como una adaptación del modelo propuesto por FAO (2004). En este caso, se entiende la sistematización como un proceso ordenado de reconstrucción de experiencias, generación de conocimientos a través de la reflexión crítica de los actores participantes y la comunicación de los aprendizajes resultantes. Trata de organizar acontecimientos y conocimientos producidos en la práctica a fin de comprenderla, distinguir sus componentes y relaciones y contrastar con la teoría y lo que se sabía de antemano. Se identifican así, lecciones que posibilitan mejorar/transformar las experiencias y generar pautas de acción en el contexto en que están inseridas.

Adicionalmente, se hace importante resaltar que la sistematización tendrá un carácter ‘retrospectivo’ y ‘correctivo’, lo que significa que va a ocurrir durante la ejecución de la experiencia, y lo que implica reconstruirla, analizarla y rescatar lo aprendido. Sus resultados se orientan a rectificar o reorientar las acciones en curso, pero también a mejorar futuras intervenciones similares.

Investigación cualitativa

Se resalta que el presente trabajo consiste en una investigación exploratoria, y que existen pocos trabajos previos acerca del tema abordado, principalmente en la región de América Latina. El estudio tiene carácter cualitativo, de modo 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.

5.2 Objetos de sistematización: experiencias en Vigilancia Forestal Independiente

El presente trabajo se enfocó en la sistematización de siete experiencias, correspondientes a diferentes conceptos de Vigilancia Forestal Independiente, las cuales se

encuentran en diferentes etapas de implementación o diseño: cuatro experiencias en Honduras, una en Panamá y dos en Perú. Se debe notar también que los casos abarcados en este estudio fueron seleccionados por el demandante con base en la relación temática y apoyo que tienen con el Programa FAO-EU FLEGT. Las iniciativas analizadas fueron:

Honduras

- Monitoreo Forestal Independiente: desarrollado por el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras (CONADEH) en el proyecto MFI.
- Contraloría Social a la Gestión Forestal: desarrollado por el CONADEH y la ONG Monitoreo Forestal Independiente.
- Contraloría Social al AVA FLEGT: desarrollado por la Fundación Democracia sin Fronteras
- Veedurías Ciudadanas: desarrollado por la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras.

Panamá

- Veedurías Forestales Ciudadanas: desarrollado por el Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) y otros actores.

Perú

- Veedurías Forestales Comunitarias (Indígenas): desarrollado por la CODEPISAM - Coordinadora de desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de San Martín.
- Veedurías Forestales Comunitarias (Indígenas): desarrollado por la CORPIAA - Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de Atalaya.

5.3 Procedimiento metodológico

Este estudio 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, siendo: 1) Revisión conceptual para el análisis de Vigilancia Forestal Independiente, 2) Sistematización de experiencias, y 3) Comparación de experiencias. Las etapas corresponden respectivamente al cumplimiento de los Objetivos Específicos (OE) 1, 2 y 3, y están constituidas por un conjunto de pasos que permiten el avance a las etapas siguientes.

Etapa 1. Revisión conceptual para el análisis de experiencias en Vigilancia Forestal Independiente

La primera etapa del trabajo responde al OE 1 y consistió en la realización de una revisión conceptual sobre los distintos enfoques de Vigilancia Forestal Independiente existentes en el mundo y en América Latina. Con eso, 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, así como la clasificación y comparación de las iniciativas en la etapa 3. El procedimiento de esta etapa se dividió en tres pasos:

- **Paso 1a. Revisión bibliográfica y entrevista a un experto:** este paso consistió en **analizar la bibliografía** disponible que permite caracterizar y diferenciar conceptualmente los diferentes enfoques de vigilancia. Además, a fin de tener una opinión externa, se realizó una entrevista con un experto en el tema.
- **Paso 1b. Diferenciación conceptual de enfoques de vigilancia independiente:** en este paso se procesó la información colectada, ordenando en cuadros las características de cada experiencia de forma que sean comparables y permitan la **identificación de diferencias y similitudes** entre ellas.
- **Paso 1c. Elaboración de marco conceptual para análisis de la vigilancia independiente:** consistió en la redacción del marco conceptual sobre los diferentes mecanismos de acción y tipos de vigilancia independiente.

En el cuadro 1, se identifican en mayor detalle las informaciones obtenidas, sus respectivas fuentes, instrumentos de colecta y formas de procesamiento.

Cuadro 1 Matriz del proceso de obtención y procesamiento de información de la Etapa 1 (revisión conceptual) del análisis de experiencias de vigilancia forestal independiente.

Información obtenida	Fuentes de información	Instrumentos de colecta (paso 1)	Procesamiento de información (paso 2)
<p>Información: Tipos de vigilancia forestal independiente. Ej. veedurías, auditorías, contraloría, etc.</p> <p>Bases teóricas en administración y gestión de proyectos sobre monitoreo, auditoría, contraloría.</p>	<p>Referencias bibliográficas: Artículos científicos, informes y revisiones de experiencias, guías, presentaciones PPT. Sitios Web.</p> <p>Documentos FLEGT, Global Witness, ODI, Verifor, REDD+, teoría de administración y gestión de proyectos.</p>	<p>- Revisión bibliográfica</p> <p>- Entrevista semi estructurada</p>	<p>- Análisis de información.</p> <p>- Definición teórica de conceptos clave: ej. ¿Qué significa monitoreo, evaluación, control, auditoría, veeduría?</p>

Información: Actores y roles, nivel de independencia, con o sin mandato (TdR), oficialidad, legitimidad, objeto y amplitud de monitoreo, tipos de acciones realizadas.		- Ordenamiento de características principales y diferenciadoras entre cada enfoque de MFI (cuadro comparativo).
---	--	---

Etapa 2. Sistematización de experiencias con enfoque MFI

La segunda etapa respondió al OE 2, principal parte del trabajo que abarca la sistematización y análisis de las siete experiencias de Vigilancia Forestal Independiente. Estas se caracterizaron, y se identificaron lecciones y recomendaciones. Para ello, se realizaron tres pasos descritos a continuación. Considerando que las experiencias son independientes entre sí, es importante resaltar que los pasos propuestos en esta etapa se repitieron para cada una ellas.

- **Paso 2a. Planificación de trabajo de campo:** este paso incluyó tres actividades:
 - a) **Revisión de información** secundaria que contextualiza la experiencia.
 - b) **Elaboración de protocolos** de instrumentos para colecta de información (Anexo 1)
 - c) **Elaboración del plan de trabajo** de campo con cronograma y agendamientos previos.
- **Paso 2b. Trabajo de campo:** este paso consistió en la aplicación de entrevistas semi estructuradas y grupos focales presenciales y de modo virtual con el auxilio de plataformas de llamada como Skype, Zoom y WhatsApp.

A fin de **triangular las informaciones**, 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.

- **Paso 2c. Procesamiento de información y análisis:** las informaciones colectadas fueron ordenadas conforme los diferentes aspectos clave identificados durante la etapa 1, y luego fueron utilizadas para la caracterización y análisis de la experiencia tanto en su sentido conceptual y teórico, como en un sentido práctico e histórico.

Algunos de los aspectos clave identificados para el análisis fueron: tipo de actividad práctica desempeñada, relación con autoridades, sostenibilidad, existencia de mandatos o acuerdos oficiales para la actividad, independencia e imparcialidad, forma como se integra en sistemas más amplios de gobernanza, tipos de objetos y actores de vigilancia, entre otros.

En el Cuadro 2, se identifica en mayor detalle las informaciones obtenidas, las fuentes de información, instrumentos de colecta de información y formas de procesamiento.

Cuadro 2 Matriz del proceso de obtención y procesamiento de información utilizados para la sistematización de experiencias en Vigilancia Forestal Independiente.

Información por obtener	Fuentes de información	Instrumentos de colecta (paso 1)	Procesamiento de información (paso 2)
<p>Proceso de establecimiento de la experiencia</p> <p>Información: Contexto del proceso de establecimiento (problema, demandante, donante y fechas), objetivos de la experiencia, actor de monitoreo, actores clave. ¿Tiene o no tiene mandato (TdR)?</p>	<p>Actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actores de vigilancia - Mentores del concepto 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas semi estructuradas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de información y caracterización de experiencia.
<p>Acciones previstas y realizadas</p> <p>Información: Objeto, amplitud de monitoreo, acciones prácticas previstas y realizadas, estatus "independent - but - official", forma de relación con otros actores (gobierno, privados, sociedad civil), frecuencias de acción, a quien, y como reporta las acciones, cómo realiza (si lo realiza) el seguimiento de las acciones desarrolladas, sostenibilidad del proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno, autoridades forestales - ONG, organización de sociedad civil, otros actores clave <p>(triangulación de fuentes).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos focales. - Línea de tiempo. - Revisión bibliográfica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento en cuadros por país, experiencia y tópicos. - Busca de conclusiones. - Elaboración de recomendaciones
<p>Debilidades y fortalezas de la experiencia, logros y errores hasta el momento, lecciones.</p>	<p>Documentos sobre las experiencias,</p>		

Contribución y potencial a la buena gobernanza forestal	informes de actividades, informes sobre el contexto de gobernanza forestal del país.		
Información: Posibles impactos/efectos sobre la gobernanza forestal en su contexto.			

Etapa 3. Clasificación y comparación de experiencias

La última etapa consistió en la combinación de los resultados obtenidos en las etapas anteriores, a fin de clasificar las experiencias, identificar sus principales similitudes y diferencias, y principalmente el potencial que de cada una para contribuir a la buena gobernanza. Esta etapa se realizó en 2 pasos detallados a continuación y en la matriz del proceso de obtención y procesamiento de información (Cuadro 3):

- **Paso 3a. Clasificación de experiencias:** estas se clasificaron según los tipos mencionados en la literatura, mediante los factores de diferenciación del marco conceptual generado en la primera etapa.
- **Paso 3b. Comparación de experiencias e identificación de factores que contribuyen la buena gobernanza:** en este paso se ordenaron las experiencias en cuadros para observar sus diferencias y similitudes, buscando un entendimiento sobre como los diferentes formatos inciden en la gobernanza forestal. Además, se buscaron diferencias entre países AVA (Honduras) y no AVA (Panamá y Perú) (cuadro 3).

Cuadro 3 Matriz del proceso de obtención y procesamiento de información de la Etapa 3 (clasificación y comparación de experiencias de Vigilancia Forestal independiente).

Información por obtener	Fuentes de información	Instrumentos de colecta (paso 1)	Procesamiento de información (paso 2)
Comparación Información: Relación marco conceptual y formatos de experiencias.	Referencias bibliográficas Resultados de etapas 1 y 2	Informaciones obtenidas en el proceso de los objetivos 1 y 2.	Cruzamiento de factores de diferenciación del marco conceptual con características de experiencias.

<p>Enfoques de vigilancia forestal independencia y gobernanza forestal.</p> <p>Información: Relación entre distintas experiencias y distintos potenciales de efectos.</p>		<p>Análisis y comparación de información obtenida en etapa 2 entre experiencias.</p>
<p>Comparación entre países AVA y no AVA</p> <p>Información: Diferencias de experiencias entre países AVA y no AVA.</p>		<p>Procesamiento en cuadros comparativos por países, experiencias y tópicos.</p>

6. RESULTADOS

Los resultados de este trabajo, así como los análisis, conclusiones y recomendaciones, son presentados a continuación divididos en cinco capítulos referentes a los objetivos del estudio. Los capítulos son:

Capítulo 1. Verificación de la legalidad forestal: un marco conceptual para el análisis de experiencias de Vigilancia Forestal Independiente

Capítulo 2. Estudio de caso: la Vigilancia Forestal Independiente en Honduras

Capítulo 3. Estudio de caso: las veedurías forestales de Panamá

Capítulo 4. Estudio de caso: las veedurías forestales de Perú

Capítulo 5. La Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú: un análisis comparativo

Capítulo 1. Verificación de la legalidad forestal: un marco conceptual para el análisis de experiencias de Vigilancia Forestal Independiente

Para el análisis y comprensión de las experiencias y enfoques de Vigilancia Forestal Independiente en Latinoamérica, se hace fundamental comprender el proceso y contexto en que se desarrolló la dimensión de la verificación de la legalidad forestal. Además, existen conceptos básicos y mecanismos intrínsecos de este campo, determinantes para un entendimiento integral y comparativo entre los distintos casos de vigilancia independiente. En el presente capítulo, se presentan y discuten algunos de estos aspectos, los cuales permiten una perspectiva más completa de los estudios de casos desarrollados en los capítulos subsiguientes.

1. Política forestal internacional, legalidad y el Plan de Acción FLEGT

La tala ilegal y el comercio asociado de productos de la madera de fuentes ilegales son importantes causas para la deforestación y degradación de los bosques en muchos países en vías de desarrollo. Además de contribuir con altas tasas de emisión de gases de efecto invernadero, la tala ilegal desvía ingresos que irían al gobierno, tiene un impacto devastador en los medios de vida de la gente que depende del bosque, y fomenta la corrupción y conflictos sociales en diversos niveles (Lawson y MacFaul 2010). En este contexto, la política forestal ha sido foco de amplios debates tanto en dimensiones nacionales como internacionales, de forma que la deforestación y degradación, problemas generalmente asociados a países tropicales son temas de particular interés internacional (Brown *et al.* 2008).

En la década de 1990, diferentes estrategias fueron aplicadas para reducir las altas tasas de deforestación y contrarrestar los problemas de gobernabilidad en el sector forestal. Sin embargo, los esfuerzos con acuerdos internacionales, como en el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, condiciones impuestas por donantes sobre gobiernos de países productores, o esquemas de certificación en el sector privado, fueron insuficientes para bajar la deforestación y asegurar el manejo forestal sostenible (Brown *et al.* 2008).

En medio a este escenario, a fines de los 1990s, la atención internacional pasó a centrarse en los problemas relacionados a la tala ilegal, entendiéndola como una forma palpable y realista para tratar conceptos complejos como la sostenibilidad del sector forestal (Brown *et al.* 2008). Además, se interpreta la ilegalidad como una evidencia de la débil gobernanza del sector en muchos países, por lo que la atención se direccionó a los campos del ‘cumplimiento de las leyes forestales, gobernanza y comercialización’. Es un desafío promover un manejo forestal sostenible en los países tropicales cuando existe en el mercado oferta de madera ilegal, a bajo costo, y que compite en forma desleal con madera procedente de bosques bien manejados que tiene mayores costos operacionales y de transacción.

Antes vista como un problema propio de las autoridades nacionales de países productores, la ilegalidad pasó a ser tratada internacionalmente, de forma que importantes iniciativas se establecieron a nivel global. Entre ellas están el ‘Programa de Acción de los Bosques del G8’ (1998), la ‘Iniciativa del Presidente de los Estados Unidos contra la Tala Ilegal’ (2002), y el Plan de Acción de la Unión Europea para el Cumplimiento de las Leyes Forestales, Gobernanza y Comercialización (Plan de Acción UE/FLEGT)’ (2003) que ya se encuentra en su tercer fase (Brown *et al.* 2004). En este contexto, aún que cada una de estas iniciativas tenían sus singularidades, todas posicionaron las naciones consumidoras (principalmente países ricos del norte) en un papel de importante influencia sobre las políticas forestales de los países productores de madera.

El Plan de Acción UE/FLEGT, aprobado en 2003 por el Consejo de la Unión Europea (UE) y activo hasta los días actuales, estableció un enfoque para combatir la tala ilegal mediante la asociación de la buena gobernanza en países de producción forestal y el fortalecimiento de la UE en sus propios mercados internos. Así, la base del plan es el apoyo a reformas para mejorar y fortalecer la gobernanza de los países productores, y un mecanismo de aseguramiento para que sólo madera legal ingrese a los mercados del territorio de la UE. Entre algunos de los esfuerzos establecidos por el plan está la ‘promoción de soluciones justas y equitativas para el problema de la tala ilegal’, la ‘ayuda a los países asociados con la creación de sistemas de verificación de la legalidad de la madera cosechada’, y también la ‘construcción de capacidades tanto gubernamentales como de la sociedad civil en los países miembros’ (Commission of the European Communities 2003; Brown *et al.* 2008). Adicionalmente, en 2005 se desarrolló un acuerdo para el ‘Establecimiento de un esquema de licencias FLEGT para la importación de madera en la Comunidad Europea’.

Desde este período hasta la actualidad, se cuenta con muchos avances y experiencias: negociaciones y acuerdos bilaterales entre la UE y países de África, Américas y Asia, acciones de monitoreo forestal por actores independientes, dentro de otras acciones. Fue justo en medio a los escenarios mencionados que la verificación de la legalidad forestal ha emergido y sigue desarrollándose como una importante dimensión de los procesos de fortalecimiento y transformación de la gobernanza del sector forestal.

2. Verificación de la legalidad forestal

El campo de la verificación forestal se basa en una condición de poca certeza de que el ‘sistema normal’ de control forestal funcione en forma adecuada en diversos 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. De esta forma, la verificación de la legalidad se aplica por medio de un conjunto de actividades que conforman el ‘sistema de verificación forestal’ o también ‘sistema de verificación de la legalidad forestal’ (SVLF), el cual existe para brindar legitimidad a los sistemas de manejo forestal (Brown *et al.* 2008). En este contexto, la verificación, operando de forma enlazada con otros subsistemas como de administración forestal, control, y administración de justicia (sanciones), conforman el sistema de gobernanza forestal de un país, responsables por la implementación del marco

legal y regulatorio de un país. Estos sistemas y relaciones se ilustran en la Figura 2, y con mayor detalle en la Figura 4 en el capítulo 2.

La necesidad por la verificación se basa en el entendimiento de que el control de las operaciones forestales, independiente del porqué, es con frecuencia un eslabón débil de la cadena de autoridad forestal y, aunque tienen también el propósito de verificar, no siempre se cumple. Esto conlleva a que los sistemas de verificación sean establecidos y desarrollados como un dominio adicional del sector forestal, de forma separada e independiente del control rutinario. Para este fin se realizan monitoreos, auditorías periódicas para chequear el funcionamiento del sistema, observaciones externas y evaluaciones, a modo de probar y validar el cumplimiento legal operativo y eficacia de los controles rutinarios, así como los estándares utilizados.

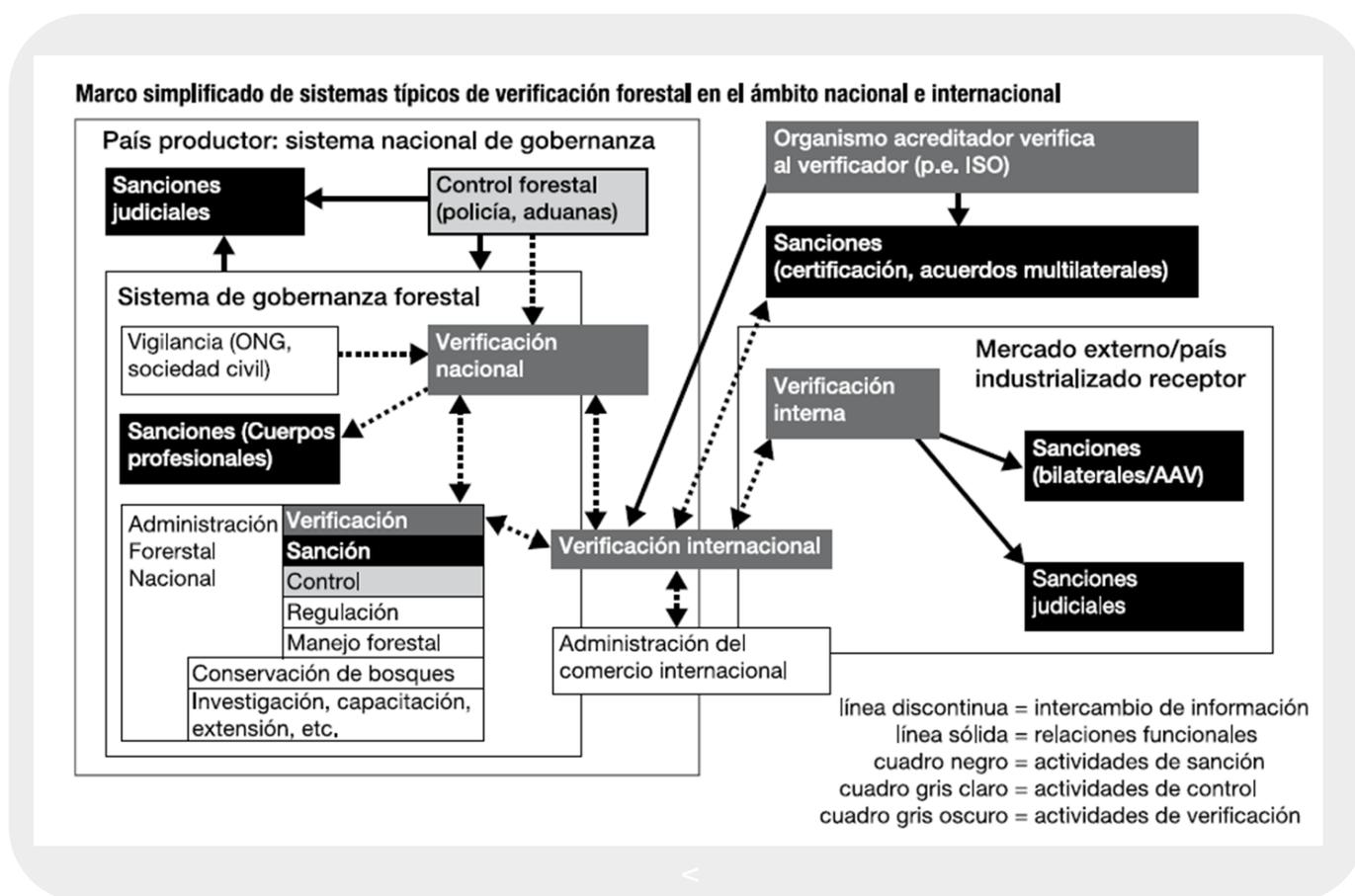


Figura 2 Esquema simplificado de sistemas de gobernanza forestal, incluyendo la verificación de la legalidad, control administración forestal y de justicia (sanciones). (fuente: tomado de Brown et al. 2008).

Dependiendo de los distintos contextos de cada país, la variedad de actividades empleadas va a ser diferente, y estos sistemas pueden ser estructurados formalmente, como parte de los Sistemas de Aseguramiento de la Legalidad (SAL) propuestos en acuerdos bilaterales AVA FLEGT, o apenas como acciones dispersas en los diversos ámbitos operacionales del sector. En este aspecto, las actividades de verificación idealmente no

deberían ser concentradas en apenas una parte del sector, pero idealmente distribuidas en sus diversos niveles: (1) el *sistema de gobernanza forestal*, con el marco político y legal del sector, (2) la *administración forestal nacional* y el conjunto de instituciones que cumplen con obligaciones de manejo, regulación, supervisión, control del uso y conservación de los bosques, y (3) el *sistema nacional de control forestal*, que busca garantizar el cumplimiento de los acuerdos contractuales con los operadores forestales (Brown *et al.* 2008).

3. Conceptos básicos para la verificación

Los distintos mecanismos de verificación aplicados al contexto forestal son derivados de diferentes conceptos básicos, intrínsecos a este campo. A modo de evitar confusiones y permitir un análisis claro de las diversas experiencias de sistemas de verificación forestal, como es el caso de las veedurías y contralorías ciudadanas, es necesario discutir algunos de estos conceptos.

Control, monitoreo, evaluación y auditoría son términos que comúnmente son utilizados como sinónimos, siendo referidos inadecuadamente en diferentes contextos y, aunque tienen mucha relación entre sí, presentan diferencias en su raíz (AEC 2010). A continuación, se presentan las principales características de cada uno de estos términos, conforme se ha comparado e identificado en la literatura de administración, control interno, gestión y evaluación de proyectos y políticas públicas. Los mismos se comparan en forma resumida en el Cuadro 4.

3.1 Monitoreo

Consiste en el proceso de obtención de un conjunto de informaciones que indican (indicadores) el desempeño de alguna actividad, proyecto, programa, sistema. Estos indicadores pueden ser utilizados para comparar y verificar el cumplimiento de un objetivo, plan, estándar, norma, o algo esperado. Se realiza mediante una metodología, siendo una actividad que ocurre de forma sistemática, periódica y continua, no puntual. Algunos documentos incluyen el análisis de estos indicadores, posiblemente su comparación a un referencial, como parte de la actividad de monitoreo.

La vigilancia, supervisión, inspección, fiscalización y custodia, a depender de la forma como son conducidos, son actividades que pueden representar formas de monitoreo. Normalmente, este tipo de actividad se realiza por gente que se encuentra en campo, o que tiene acceso frecuente al objeto monitoreado, por ejemplo, el personal de planta de la misma administración forestal, de una organización, o comunitarios locales. (Johnson 1976; Brown *et al.* 2008; AEC 2010; OCDE 2010; COSO 2013; Hobson *et al.* 2014; RAE 2019a).

3.2 Auditoría

Es una revisión de alguna actividad o situación, con la finalidad de verificar su regularidad y conformidad ante un referencial, como normas, estándares o criterios objetivos a que ellas están sometidas. La auditoría, en general, no se atiene a una apreciación sobre el desempeño, como eficiencia y eficacia, y la causalidad de los resultados (como sería una evaluación), sino que está más orientada a verificar que los sistemas están estructurados correctamente y funcionan como deberían (ej. sistema de control interno, sistema de aseguramiento de legalidad). Así, teóricamente la auditoría en sí debe de ser siempre independiente de un interés en el resultado, de modo que el auditor emite un diagnóstico preciso y formula recomendaciones de mejora (Brown *et al.* 2008; AEC 2010; OCDE 2010; RAE 2019b).

Diferentemente del monitoreo, las auditorías son efectuadas con frecuencias más bajas, anual o bianualmente. Se utilizan de datos de monitoreos previos, registros, entrevistas y, en este sentido, es una actividad realizada por personal especializado conforme el tema auditado. Aunque sea una actividad comúnmente relacionada al campo financiero, prácticamente cualquier materia que tenga normas y procedimientos suficientemente claros, puede ser sujeta a alguna forma de auditoría. Estas normas pueden estar relacionadas a la dimensión (1) legal (leyes), (2) administrativa (procedimientos), o (3) técnica (mejores prácticas técnicas). Además, se distinguen la auditoría interna, realizada por personal interno a la organización auditada y que suministra información a la dirección administrativa, y la auditoría externa, efectuada por gente de fuera de la organización, y que normalmente proporciona información a actores externos interesados en la misma organización (Brown *et al.* 2008; AEC 2010; OCDE 2010; RAE 2019b).

3.3 Evaluación

Es un proceso integral y sistemático de apreciación de un objeto (proyecto, programa, política, norma, sistema), que busca determinar la causalidad de resultados, pertinencia y el logro de objetivos, su eficiencia, eficacia e impacto, y alcanzar un juicio de valor que ubica el objeto en algún punto de un continuum (más/ menos, mucho/ poco, cerca/ lejos, bueno/ malo, adecuado/ inadecuado, logrado/ no logrado, etc.). Es un proceso profundo y holístico, basado en la compilación de evidencias/monitoreo, pero que enfatiza el análisis y la interpretación. Así, la evaluación busca generar lecciones, enseñanzas aprendidas, y permite que sean incorporadas en procesos de toma de decisiones sobre el objeto evaluado. (AEC 2010; OCDE 2010; Hobson *et al.* 2014; Neirotti 2012; RAE 2019c)

Además, se caracteriza por ser objetiva, basada en evidencias y criterios claros, cumplir con alto rigor metodológico, imparcialidad y transparencia. En general, por tratar de objetos más amplios y complejos, como proyectos, programas y políticas, ocurre de forma menos frecuente, o puntualmente, en etapas específicas del desarrollo del proceso evaluado. El proceso evaluativo requiere de evaluadores con alto nivel de conocimiento sobre el objeto y

el tema, e idealmente considera las perspectivas de diferentes actores involucrados en el contexto evaluado. En este caso, la evaluación puede ser conducida por personas externas al proceso u organización evaluada, o interno a la propia administración, pero por un 'departamento' distinto a los ejecutores (Brown *et al.* 2008; AEC 2010; OCDE 2010; Hobson *et al.* 2014; Neirotti 2012; RAE 2019c).

3.4 Control

El control es la función de un sistema que busca verificar el desempeño de operaciones y ajustarlas a fin de asegurar el cumplimiento de objetivos, planes y normas predeterminadas. Así, puede ser conceptualizado como un esfuerzo sistemático y continuo compuesto por algunos elementos básicos: (1) el monitoreo de indicadores y busca por evidencias que permiten (2) comparar/ comprobar/ verificar la performance de algún objeto, actividad, proceso, sistema (llamados referentes) en relación a normas, planes, criterios u objetivos preestablecidos (referencial), y con eso decidir sobre la (3) aplicación de medidas correctivas o ajustes preventivos sobre este objeto 'controlado' y el manejo de riesgos. En este sentido, se entiende el control como un subsistema que debe estar conectado al planeamiento, y funcionar de forma armónica con el sistema operativo (Mockler 1970; Johnson 1976; Brown *et al.* 2008; AEC 2010; COSO 2013; RAE 2019d).

El control tiene su base en los procesos constantes de monitoreo y verificación y, aunque no necesariamente se profundice mucho, puede también contar con auditorías y evaluaciones, y estas ser entendidas como actividades de control. Sin embargo, el factor que posiblemente lo diferencia, es la realización de acciones correctivas/ajustes y el poder de decisión que le acompaña, que puede ser desempeñada por medio de la aplicación ordenes, sanciones, creación de reglas, o el uso de la fuerza. En general, esto implica una relación particular de poder de imposición, derivada de la autoridad, propiedad, legitimidad y o dominancia, entre 'controlador' y 'controlado'. En este sentido, el control es generalmente dirigido por las administraciones de organizaciones como gobiernos, instituciones y empresas, y es operado en distintos niveles por funcionarios específicos (Mockler 1970; Johnson 1976; Brown *et al.* 2008; AEC 2010; COSO 2013; RAE 2019d).

Finalmente, cada uno de estos mecanismos operan de formas distintas y en niveles diferentes. Sin embargo, presentan relaciones fundamentales y dependen del contexto en que son aplicados. El monitoreo, como el esfuerzo básico para coleccionar información y evidencias sobre el desempeño de actividades y operaciones, funciona como la base para los otros mecanismos. La auditoría, trabajando sobre la adecuación de sistemas y actividades, y las evaluaciones, siendo realizadas sobre objetos más complejos y amplios, como programas, políticas y sus impactos, a su vez se utilizan de las informaciones del monitoreo para generar informaciones y lecciones más refinadas. Estos mecanismos pueden ser realizados de forma desconectada, pero muy comúnmente son utilizados como componentes de un sistema de control, siendo, en este caso, entendidas como actividades de control.

Cuadro 4 Herramientas y conceptos intrínsecos a la verificación.

	Monitoreo/ Seguimiento	Auditoría	Evaluación	Control
Actividad	<ul style="list-style-type: none"> Recopilación de información (evidencias). Eventualmente verificación ante un referencial: plan, objetivo o norma (cuándo hay). 	<ul style="list-style-type: none"> Examinación para verificar regularidad y conformidad ante un referencial. Identificación de problemas a mejorar. Emisión de diagnóstico para toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis Interpretación Busca de causalidad Generación de lecciones Emisión de juicios de valor (cierto grado de subjetividad). 	<ul style="list-style-type: none"> Conjunto de actividades en un sistema: monitoreo, comparación y verificación, eventualmente evaluaciones y auditorías. Toma de decisión Aplicación de medidas correctivas y de ajuste.
Objeto	<ul style="list-style-type: none"> Actividades y operaciones. Alcance de metas. Datos cuantitativos y o cualitativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Normalmente orientada a sistemas de una organización: si están apropiadamente estructurados y operan conforme norma exigida. No se atenta al desempeño y causas de resultados, o al contexto externo. 	<ul style="list-style-type: none"> Abarca contextos más amplios y complejos. Ej.: programas, políticas, estrategias, su desempeño, resultados e impactos. 	<ul style="list-style-type: none"> Actúa sobre el desempeño de operaciones y actividades rutinarias, como parte de sistemas más amplios.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> Generar insumos para verificación, evaluación, control. 	<ul style="list-style-type: none"> Comprobar cumplimiento de un referencial. Emitir recomendaciones para adecuación. 	<ul style="list-style-type: none"> Generar lecciones que pueden subsidiar toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar el cumplimiento de objetivos, planes y normas. Mantener desempeño en niveles aceptables. Disminuir riesgos.
Actores	<ul style="list-style-type: none"> Generalmente personal de planta, ubicada en campo. Funcionarios de organizaciones. Sociedad civil organizada. Quien monitorea debe ser independiente dentro de la propia organización para evitar incompatibilidad de funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Auditor interno de una organización (control interno) Auditor externo, a pedido de actores interesados externos. Comúnmente conducido por sector privado. Debe ser desprovisto de conflictos de interés. 	<ul style="list-style-type: none"> En general, personas involucradas en el proceso evaluado. También puede ser conducida por evaluadores externos. 	<ul style="list-style-type: none"> En general, es dirigido por las administraciones de organizaciones como gobiernos y empresas. Operado en distintos niveles por funcionarios específicos. Se basa en una relación particular de poder de imposición, derivada de la autoridad y legitimidad.
Conocimiento requerido	<ul style="list-style-type: none"> Generalmente básico, no muy especializado. Suficiente para colecta de datos y verificación ante un referencial. 	<ul style="list-style-type: none"> Conocimiento técnico sobre el tema y normas/ estándares a que el objeto auditado está sometido. 	<ul style="list-style-type: none"> Alto conocimiento sobre el objeto, tema, contexto externo y metodologías de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Es variable dependiendo de la actividad específica realizada dentro del sistema de control.
Frecuencia	<ul style="list-style-type: none"> Depende del objeto, pero tiene carácter de continuidad y mayor frecuencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Tiene frecuencia baja comparada al monitoreo, normalmente anual o bianual. 	<ul style="list-style-type: none"> Poco frecuente, puntualmente en etapas específicas de desarrollo del proceso evaluado. 	<ul style="list-style-type: none"> Es un (sub)sistema en constante funcionamiento.

Relación con los otros mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> • Constituye parte de la base para la realización de evaluaciones, auditorías y controles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliza informaciones de monitoreos. • Puede ser utilizada en sistemas de control. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliza informaciones de monitoreo y auditoría • Puede ser utilizada en sistemas de control. 	<ul style="list-style-type: none"> • Depende de información suministrada por acciones de monitoreo y eventualmente evaluaciones y auditorías.
--	--	---	---	--

El control, como un sistema, es constituido por varias actividades, como pueden ser las anteriores. No obstante, su acción final es decidir y ejecutar acciones de ajuste y corrección, a fin de asegurar que las actividades, operaciones, sistemas, programas, políticas o proyectos, presenten un desempeño dentro de los niveles del plan, objetivos, normas, reglamentos a que están sometidos, o sea, dentro de la expectativa. En un sistema formalizado como la administración y control forestal, estos mecanismos se relacionan mediante un flujo de informaciones, desde el monitoreo hasta el control, y cerrando un ciclo con las medidas de ajuste y corrección. Por otro lado, iniciativas de monitoreo, auditoría y evaluación también pueden existir de forma independiente, externa a este sistema. En estos casos, se abre una amplia gama de posibilidades, con estas actividades trabajando de forma más o menos conectada al sistema formal de control y administración, cooperando o no con ellos, y suministrando las informaciones a distintos tipos de actores. Estas relaciones se presentan de manera gráfica en la Figura 3.

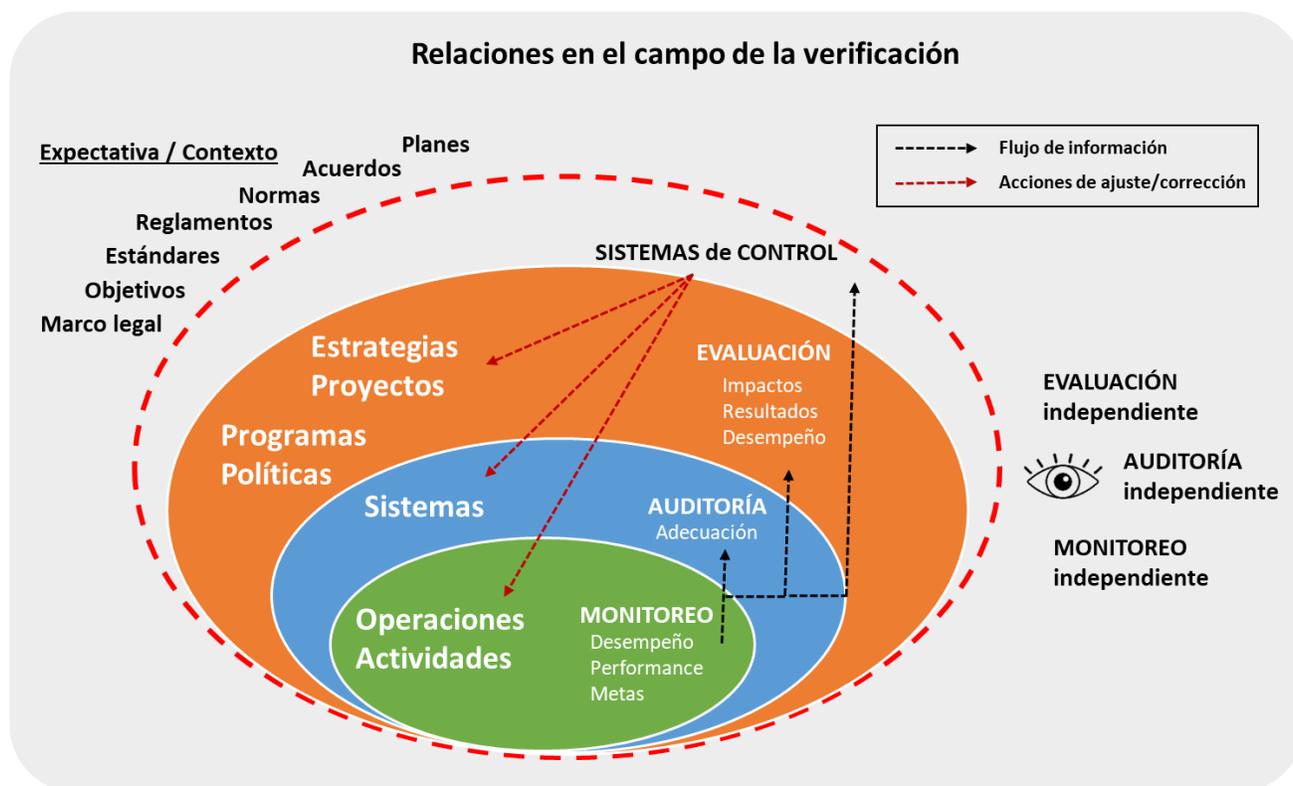


Figura 3 Relación entre diferentes mecanismos de verificación y sistema de control, sus objetos de acción, en medio a un contexto y conjunto de expectativas a que están sometidas.

4. Mecanismos de verificación aplicados al contexto forestal

En la práctica del sector forestal, las actividades de verificación antes descritas son asumidas, mezcladas y aplicadas de diferentes formas y por diferentes actores. En el contexto de la verificación de la legalidad, existe un entendimiento común de que, para una validación creíble y legítima de las actividades del sector, es fundamental que el proceso sea efectuado, al menos parcialmente, por actores independientes y sin conflictos de interés. La idea de mecanismos para verificar acciones en el sector forestal no es nueva y en la literatura se mencionan diferentes tipos de vigilancia independiente (Brown y Luttrell 2005; Brack y Léger 2013,). Desde fines de los años 90, se han experimentado alrededor de todo el mundo diversas prácticas que buscan independencia e imparcialidad, que a su vez cumplen con diferentes funciones en los SVLF, e impactan de diferentes maneras la gobernanza del sector. Además, es importante resaltar que estos mecanismos suelen representar importantes formas de participación ciudadana en el sector.

Estas variadas formas de verificación forestal tienen diversos nombres y entre algunos de los conceptos mencionados en la literatura internacional está la auditoría independiente (AI), monitoreo forestal independiente (MFI), ‘monitoreo externo’ (External monitoring) y la observación independiente (Brown y Luttrell 2005; Cruz y Tapia 2005; Brack y Léger 2013). A su vez, en el contexto latinoamericano también se impulsan esfuerzos como veedurías forestales indígenas, veedurías ciudadanas, contraloría social, auditoría ciudadana, entre otras (MiAMBIENTE 2019).

Otro tema que puede generar confusión es justamente el carácter de independencia. Al final, uno puede llamar una actividad independiente, pero es fundamental clarificar, ¿‘independiente de qué exactamente’? En este caso, podrían existir diversas posibilidades, y es importante que cada situación se analice individualmente. Una actividad de verificación, o la organización que la ejecuta, podría ser independiente de los mandos del gobierno o de otra organización cualquiera (externa a ellas), o sea es autónoma de influencias externas en la toma de decisiones.

Otra opción sería la ‘independencia’ de un interés específico en el contexto u objeto que se está verificando. O sea, no tiene conflictos de interés o, en otras palabras, nada que ganar o perder con lo que pasa en el contexto verificado. En este tipo de situación, el término ‘imparcialidad’ podría ser más apropiado (Brown y Tucker 2006). Por ejemplo, una organización comunitaria podría, de forma independiente del gobierno, vigilar y monitorear el aprovechamiento del bosque dentro de su territorio, pero esta misma organización tal vez no sea imparcial, ‘independiente’ de un interés, de modo que es afectada directamente sobre la forma como se está utilizando sus recursos (propiedad) y tiene un gran interés en el proceso. En este caso, vale mencionar que, como principio de la administración, la ‘incompatibilidad de funciones’ busca garantizar la independencia de ciertas funciones. Por ejemplo, quien otorga permisos, no puede hacer control de estos mismos permisos.

En este escenario, no es raro que ocurra una mezcla en el empleo de los diferentes conceptos y a veces la práctica de la verificación realizada no corresponde al nombre a que hacen referencia y son referidas dichas experiencias. A continuación, se conceptualizan algunas prácticas de vigilancia independiente realizadas en el sector forestal hasta el presente momento, y son comparadas en el Cuadro 5.

4.1 Monitoreo Forestal Independiente (MFI) u Observación Independiente (OI)

El Monitoreo Forestal Independiente es un mecanismo que busca una validación externa sobre los procesos de uso de recursos forestales y los esfuerzos oficiales para la aplicación de la legislación (Brown *et al.* 2004). El MFI es originalmente definido por Global Witness (2005) como *‘el uso de una tercera parte independiente que, mediante un acuerdo con las autoridades del estado, realiza una evaluación sobre el cumplimiento legal, y hace observación de y orientación sobre el sistema de aplicación de leyes forestales’*. De esta manera, el actor externo, bajo un estatus de ‘oficialidad - pero - independencia’, de forma imparcial y objetiva, busca generar insumos para la mejora continua de la gobernanza forestal y la generación de mayor credibilidad al sistema de verificación de la legalidad (EU Comisión 2007a). Como una importante característica del MFI está la observación a los oficiales que realizan el control y aplican las leyes, algo también referido como ‘monitoreo del monitor’. Además, se asume que el MFI depende de la existencia de por lo menos una estructura legal legítima y en funcionamiento para que pueda actuar (Brown *et al.* 2004).

Aunque este tipo de práctica viene siendo aplicado desde fines de los 1990s (Brown y Luttrell 2005), en 2008, mediante el proyecto VERIFOR, el ‘Overseas Development Institute’ (ODI) sustentó la utilización del término ‘Observación Independiente’ en lugar de ‘Monitoreo Forestal Independiente’. Se sugirió que ‘monitoreo’ conlleva a un entendimiento de continuidad y mayor frecuencia, distinto de las experiencias de MFI hasta el momento, las cuales, en términos prácticos, se basaban en misiones más puntuales y tenían un enfoque más investigativo. En este aspecto, las iniciativas en MFI más conocidas fueron conducidas por organizaciones internacionales especializadas en derecho ambiental, y no tanto por miembros locales de la sociedad civil organizada (Brown *et al.* 2008).

4.2 Monitoreo por mandato propio (Self-mandated monitoring)

También conocido como ‘Monitoreo Externo’ (External Monitoring) o ‘Monitoreo Forestal Independiente conducido por la Sociedad Civil’ (Civil Society Led IFM / SC-MFI), este enfoque se presenta en distintos formatos, como se ha experimentado en diversos países, principalmente en África (Brack y Léger 2013; Palladium 2016). Básicamente, esta categoría se diferencia del MFI anterior por no contar con un contrato oficial que reconoce la función de monitoreo de la organización social y así no le confiere el estatus de ‘oficialidad – pero –

independencia’, con los mismos derechos de acceso a información y locales como lo tendría el MFI ‘oficial’ (Young 2007).

Además, según Brown y Lutrell (2004), estas iniciativas en teoría no tienen una intención inmediata de verificar las actividades de las agencias oficiales del sistema forestal (‘monitoring the monitor’), como sería el caso anterior. En este sentido, representa una categoría más amplia e inclusiva, tanto por los actores que la pueden ejecutar, como ONG y comunidades locales, como también por las formas como lo hacen. Dependiendo de las prioridades propias de la organización de la sociedad civil, pueden tener un enfoque más investigativo, o hacer una verificación apenas direccionada a las operaciones de aprovechamiento forestal.

En este contexto, existe un cierto cuestionamiento en cuanto al potencial de impacto que el SC-MFI puede tener, considerando que no cuenta con el mismo nivel de aceptación formal que el MFI ‘oficial’. Para algunos, a depender de cómo son realizadas, las acciones podrían ser asociadas a formas de hacer campaña, sin un carácter de independencia, y de modo que podría representar un riesgo que estas formas de monitoreo sustituyan el MFI (Young 2007).

No obstante, el grado de reconocimiento oficial que un SC-MFI puede tener es bastante variable dependiendo del contexto, de forma que mucho de eso ocurre en función de cómo estas actividades son incorporadas en la legislación, como componente del sistema forestal, o de los mismos acuerdos FLEGT (AVA) (Brack y Léger 2013). Asimismo, existe el entendimiento de que este formato de monitoreo no es ni mejor ni peor que el MFI o la Auditoría Independiente, si no que funciona de forma complementaria a ellos, operando sobre diferentes contextos y objetos, y así cumpliendo con un importante rol en los sistemas de verificación (SVLF) y aseguramiento de la legalidad (SAL) (Brack y Léger 2013).

En términos de nomenclatura, Palladium International, en su informe sobre Monitoreo Independiente en África (Palladium 2016), sugiere que el uso de ‘Monitoreo por mandato propio’ es más adecuado que ‘monitoreo externo’, monitoreo ‘sin mandato’, o SC-MFI. Por un lado, sustenta que existe una cierta confusión si ‘SC-MFI’ automáticamente significa que la organización de sociedad civil no tiene un mandato oficial. Por otro lado, ‘mandato propio’ también suele ser más apropiado que ‘externo’, una vez que parece erróneo llamar las comunidades del bosque ‘externas’ al propio bosque, lo cual monitorean. Ya el monitoreo ‘sin mandato’ implica la ausencia completa de un mandato, cuando, en verdad, hay muchos casos en que existe un mandato interno de las propias organizaciones comunitarias/locales. Por fin, ‘mandato propio’ no excluye, pero acomoda también la posibilidad de un subsecuente reconocimiento más formal por parte de las autoridades.

4.3 Auditoría Independiente

La Auditoría Independiente, en el contexto de los Acuerdos Voluntarios de Asociación FLEGT (AVA FLEGT), es un elemento obligatorio del Sistema de Aseguramiento de la

Legalidad (SAL) y tiene carácter más formal, siendo ejecutada por un auditor profesional. El auditor independiente es designado para chequear, inspeccionar e informar que el sistema esté estructurado y funcionando apropiadamente conforme describe el AVA (EU FLEGT Facility 2020). Los reportes generados en este proceso son normalmente sometidos a la apreciación de un Comité Conjunto de Aplicación del AVA, el cual lo utiliza para procesos evaluativos y realización de ajustes (Brack y Léger 2013).

Las actividades exactas del auditor varían conforme se establece en cada AVA. Sin embargo, en general contemplan acciones como: la examinación de la efectividad de implementación del SAL y del sistema de monitoreo para madera en tránsito, la identificación de deficiencias en el SAL, la adecuación de sistemas de gestión de datos, dentro de otros. En este sentido, hay varios aspectos del AVA que la auditoría independiente no cubre, como por ejemplo el desempeño de oficiales que aplican las leyes, la publicación de información, el acompañamiento de procesos de reformas legales, entre otros (Brack y Léger 2013).

En este aspecto, el ‘nicho’ que la auditoría independiente ocupa no se sobrepone totalmente a las formas de vigilancia presentadas anteriormente y tiene frecuencia más baja, pudiendo ser una vez más interpretadas como actividades complementarias. Este tipo de función es más comúnmente desarrollada por órganos de inspección del sector privado, y no tanto por ONG u organizaciones comunitarias. Visto eso, algunos actores que ven el sector privado como menos propenso a ‘desafiar’ las autoridades, argumentan sobre la importancia de la existencia paralela de monitores independientes, los cuales contarían con un conjunto diferenciado de valores y enfoques de verificación del sistema, inclusive para chequear el trabajo de los propios auditores (Brack y Léger 2013).

Cuadro 5 Mecanismos de verificación aplicados al contexto forestal.

	Monitoreo Forestal Independiente (MFI)	Monitoreo por mandato propio ('self-mandate' monitoring)	Auditoría Independiente (AI)
Términos equivalentes	<ul style="list-style-type: none"> Observación Independiente IM-FLEG 	<ul style="list-style-type: none"> Monitoreo Externo Civil Society led MFI (SC-MFI) Monitoreo 'sin mandato' 	<ul style="list-style-type: none"> Independent monitoring (Ghana) Periodic evaluation (Indonesia)
Mandato/ acuerdo formal	<ul style="list-style-type: none"> Se basa en un acuerdo oficial con las autoridades. Tiene acceso a información oficial y entrada en locaciones de bosque. 'independiente-pero-oficial' 	<ul style="list-style-type: none"> No tiene un mandato oficial con autoridad (TdR). Mayores restricciones de acceso a información y bosques. Puede ser interpretado con menor legitimidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Probablemente tiene un contrato de servicio.
Actividad y objeto	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación sobre el cumplimiento legal. Observación y orientación sobre el sistema de aplicación de leyes. Enfoque investigativo. Busca irregularidades, corrupción y deficiencias sistémicas. Tiende a estar conectado a procesos de reforma como FLEGT. 	<ul style="list-style-type: none"> Los mismos que el MFI oficial, pero es libre para tratar un conjunto más amplio de irregularidades. Incluso procesos sociales, de gobernanza y acuerdos. Acciones comúnmente a nivel más local y comunitario. No necesariamente existe en función de reformas como FLEGT. 	<ul style="list-style-type: none"> Existe en función del AVA. Chequear, inspeccionar e informar sobre el SAL. Uso de criterios muy claros. Enfoque limitado a un sistema cerrado. SAL y SVLF
Independencia imparcialidad	<ul style="list-style-type: none"> Más restringido: independiente e imparcial 	<ul style="list-style-type: none"> Menos restringido: independiente, pero no obligatoriamente imparcial 	<ul style="list-style-type: none"> Más restringido: independiente e imparcial
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> Identificar deficiencias sistémicas, proponer soluciones y orientar reformas del sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar fallas sistémicas o problemas puntuales. Denunciar y sugerir ajustes. Promover el control forestal en territorios propios (ej. Comunales). 	<ul style="list-style-type: none"> Comprobar que el SAL esté estructurado y operando apropiadamente conforme AVA. Aconsejar 'acciones correctivas' y darles seguimiento.
Actores	<ul style="list-style-type: none"> ONG especializadas en derecho ambiental. Sector privado. Órganos independientes del estado. 	<ul style="list-style-type: none"> ONG especializadas en derecho ambiental. ONG locales. Organizaciones comunitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> Auditor independiente. Organizaciones de inspección y certificación (generalmente privadas).
Canal de reporte y publicación	<ul style="list-style-type: none"> Tiene derecho y deber de publicar informes después de la validación de un 'panel de reporte' previamente designado Sigue un protocolo claro de publicación. 	<ul style="list-style-type: none"> Depende de cada contexto, pero no necesariamente reporta a alguien. En general es más libre para publicar informes sin revisiones previas. 	<ul style="list-style-type: none"> Reporta al Comité Conjunto de Aplicación (CCA) del AVA.
Contexto de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> Donde existe ilegalidad significativa y bajo interés político, pero existe un sistema estructurado a monitorear y pedidos de reforma 	<ul style="list-style-type: none"> Puede ser más eficiente en condiciones de débil gobernanza, donde hay ausencia de un sistema forestal estructurado, corrupción sistémica, estado fallido. 	<ul style="list-style-type: none"> Condiciones de razonable gobernanza y sistema estructurado.

	por parte de donantes, sociedad civil, oficiales.		
Frecuencia	<ul style="list-style-type: none"> Chequeos regulares conforme la presencia del monitor oficial. 	<ul style="list-style-type: none"> Presencia constante y local permite chequeos más regulares. 	<ul style="list-style-type: none"> Entre 1 a 4 veces por año a depender del AVA y etapa del proceso.

5. Veedurías y contralorías

Para comprender como las veedurías y contralorías se ubican en medio a los diferentes conceptos y mecanismos anteriormente discutidos, es necesario conocer más a fondo la forma como las diferentes experiencias se han realizado hasta el momento en el contexto forestal y en cada situación específica. El entendimiento de qué es y cuál es la función de una veeduría o contraloría puede variar conforme cada país y contexto específico, sin embargo, sigue un mismo patrón.

Según la Real Academia Española (2019e), el término veedor, derivado de ver, designa la función de un inspector u observador. Una ‘veeduría’, por lo tanto, sería el cargo o la oficina de un veedor. En términos prácticos, en diversos países de América Latina (Perú, Colombia, Ecuador, por ejemplo), el término ‘veeduría’ es más comúnmente aplicado de forma asociada a términos como ‘ciudadana’ o ‘social’. En este sentido, en prácticamente todos los casos, las ‘veedurías ciudadanas’ son entendidas como mecanismos de participación y control social mediante el cual representantes de la sociedad civil supervisan la gestión pública, el cumplimiento de sus obligaciones, funciones y compromisos.

La legislación colombiana (Ley 850 de 2003), por ejemplo, define el concepto de la siguiente forma:

‘Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.’ (Congreso de Colombia 2003).

Asimismo, el término ‘contraloría social o ciudadana’, generalmente designa el mismo tipo de mecanismo. Normalmente, la ‘contraloría’ es el nombre dado al órgano encargado de examinar la legalidad y corrección de gastos públicos. No obstante, de manera asociada, esta función sería también asignada a la sociedad civil. En México, las contralorías sociales son las ‘acciones de participación ciudadana institucionalizada orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas u organizaciones, que promueve una rendición de cuentas’ (Jara 2009).

Aplicados al contexto forestal, los términos ‘veeduría ciudadana’ y ‘contraloría social’ pueden tratar de acciones de vigilancia social en diferentes líneas. En el caso indígena, por ejemplo, puede representar la observación sobre las operaciones de aprovechamiento de madera realizados en los bosques de su territorio. La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), a su vez, define de forma más amplia, contemplando inclusive acciones de asesoría técnica:

‘La Veeduría Forestal (VF) es la unidad técnica que se crea y funciona al interior de la organización indígena o de una comunidad para promover y dar asistencia técnica a la gestión sostenible de los bosques y territorios comunales, es liderada por los propios miembros de las comunidades y organizaciones indígenas, es la responsable de fundamentar y brindar soporte a las decisiones políticas de la organización o comunidad al que pertenece’ (ECO REDD 2019).

En el contexto del AVA FLEGT, por otro lado, la veeduría o contraloría social podrían también, representar un mecanismo de supervisión por parte de la sociedad civil sobre el cumplimiento e implementación del AVA y del SAL. Además, otra posibilidad sería la observación de operaciones en bosques nacionales y la vigilancia sobre cómo se están aplicando las leyes y el debido seguimiento. No obstante, sea cual es el término utilizado, la función y forma exacta como son operados estos mecanismos son contexto-específicos, de modo que cada caso debe ser analizado y comprendido en forma independiente. En las próximas secciones, el presente trabajo presenta y analiza algunos que promueven y aplican estos mecanismos dentro del sector forestal de Honduras, en el contexto del AVA FLEGT, y de Panamá y Perú, sin el AVA.

Capítulo 2. Estudio de caso: la Vigilancia Forestal Independiente en Honduras

En el presente capítulo se exploran y analizan 3 iniciativas distintas impulsando la participación social e independiente en la vigilancia del sector forestal de Honduras. Las organizaciones involucradas en estas experiencias son la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF) y la ONG Monitoreo Forestal Independiente (ONG MFI), las cuales promocionan la realización de veedurías y contralorías sociales. Para una mejor comprensión del concepto y acción de cada una de estas iniciativas, se presentan brevemente a seguir un poco del contexto del sector forestal y ambiental de Honduras, así como los principales mecanismos político-legales que inciden sobre el tema de monitoreo y control independiente del sector.

1. El sector forestal de Honduras

Honduras cuenta con aproximadamente 53,844 km² de bosques, lo que corresponde a cerca de 48% de su territorio. De estos, la mayor parte está compuesta por bosques latifoliados (57.1%), concentrados principalmente en el norte y oriente del país, en los departamentos de Atlántida, Colón, Gracias a Dios y Olancho. También importantes, los bosques de coníferas (36.6%), con predominancia de árboles del género *Pinus*, se localizan en la parte central y occidental del país (CIPF 2014; INE 2017). Sin embargo, aunque una gran parte del país está cubierta por bosques, el sector contribuye poco a la economía local y nacional, y caracterizase por una de las mayores tasas de deforestación a nivel global. Según la evaluación de la FAO sobre recursos forestales, entre los años 1990 y 2015 Honduras ha registrado una pérdida anual de cerca de 2.3% de su bosque, la mayor tasa de América Latina (FAO 2015).

Son diversos los problemas y factores que llevan al contexto presentado. La Política Nacional Forestal, Áreas protegidas y Vida Silvestre 2013-2022, además de los anteriores, reconoce serios desafíos en el sector: la presión hacia el cambio de uso de suelo; conflictos de tenencia y uso de la tierra; tala y comercio ilegal de madera; debilidad institucional en el sector público; políticas sectoriales inestables y de corto plazo; baja atención a los propietarios privados e instalaciones forestales; deficientes mecanismos de coordinación; y la falta de aplicación de leyes (ICF 2013, 2018). Estimaciones en 2004 indican que más de 70% del consumo total de madera proveniente de bosques latifoliados se originó de producción clandestina, y el valor económico bruto obtenido de manera ilegal con madera de pino superó los 55 millones de dólares (FEHCAFOR, citado por ICF 2018)

La corrupción institucional en el país (Transparency International 2020) y un ambiente de poca seguridad (FFP 2019) contribuyen aún más a una frágil gobernanza política y

administrativa, y una condición de débil gobernabilidad en el sector forestal. Frente a este escenario, en los últimos 15 años, una serie de medidas han sido tomadas a fin de mejorar las condiciones de gobernanza y desempeño en este campo.

2. Marco legal y político para la Vigilancia Forestal Independiente

Honduras cuenta con marco legal y político que, entre leyes, convenios y acuerdos, estimula la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control social. Considerando la dimensión del monitoreo, evaluación y auditoría independiente del sector forestal, se destacan cuatro procesos que merecen atención en el presente análisis: la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (LFAPVS), la Estrategia Nacional para el Control de la Tala y el Transporte Ilegal de los Productos Forestales (ENCTI), y el proceso del Acuerdo Voluntario de Asociación FLEGT (AVA) con la Unión Europea y la Ley. Al final de esta sección, el Cuadro 8 resume las principales características relativas a la vigilancia forestal independiente presentes en estos mecanismos.

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

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

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

En su artículo 21, la LFAPVS establece los CCF como instancias de participación ciudadana, consulta y apoyo al ICF, y que deben existir en el nivel nacional (COCONAFOR), departamental, municipal y comunitario. Estos consejos, a depender de cada nivel, deben de ser conformados por una mezcla de representantes del gobierno (quien en general los preside), organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria, así como de la iniciativa privada. La LFAPVS destaca algunas atribuciones de los CCF con relación a la vigilancia social del sector forestal (Cuadro 6)

Cuadro 6 Atribuciones de los Consejos Consultivos Forestales relacionados a la vigilancia independiente, según la LFAPVS.

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

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

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

2.3 Acuerdo Voluntario de Asociación FLEGT Honduras

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

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

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

2.3.1 ¿Cómo está prevista la vigilancia independiente en el AVA?

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

En términos conceptuales, el AVA utiliza principalmente del término *‘contraloría social’* y, eventualmente, menciona *‘veeduría social’*, y en ningún momento habla de *‘Monitoreo Forestal Independiente’*. Aún que el texto no trae una definición exacta para cada uno de estos términos, en este contexto la *‘contraloría’* y *‘veeduría’* pueden ser interpretadas como sinónimos que designan formatos estructurados (con metodologías) de vigilancia, verificación y control social.

2.3.2 Enfoques, objetos y alcances

El SALH, en diferentes extractos, menciona la contraloría social como un importante mecanismo de participación ciudadana y que tiene alta relevancia para los procesos de verificación de la legalidad forestal. Sin embargo, no se plantea de forma específica cuál es el enfoque de contraloría a ser desarrollada: cuales son los objetos y alcances del proceso, métodos, o cómo cada tipo de actor social debe actuar. De manera dispersa en el anexo V del AVA, referente al SALH, algunos puntos mencionan (Cuadro 7):

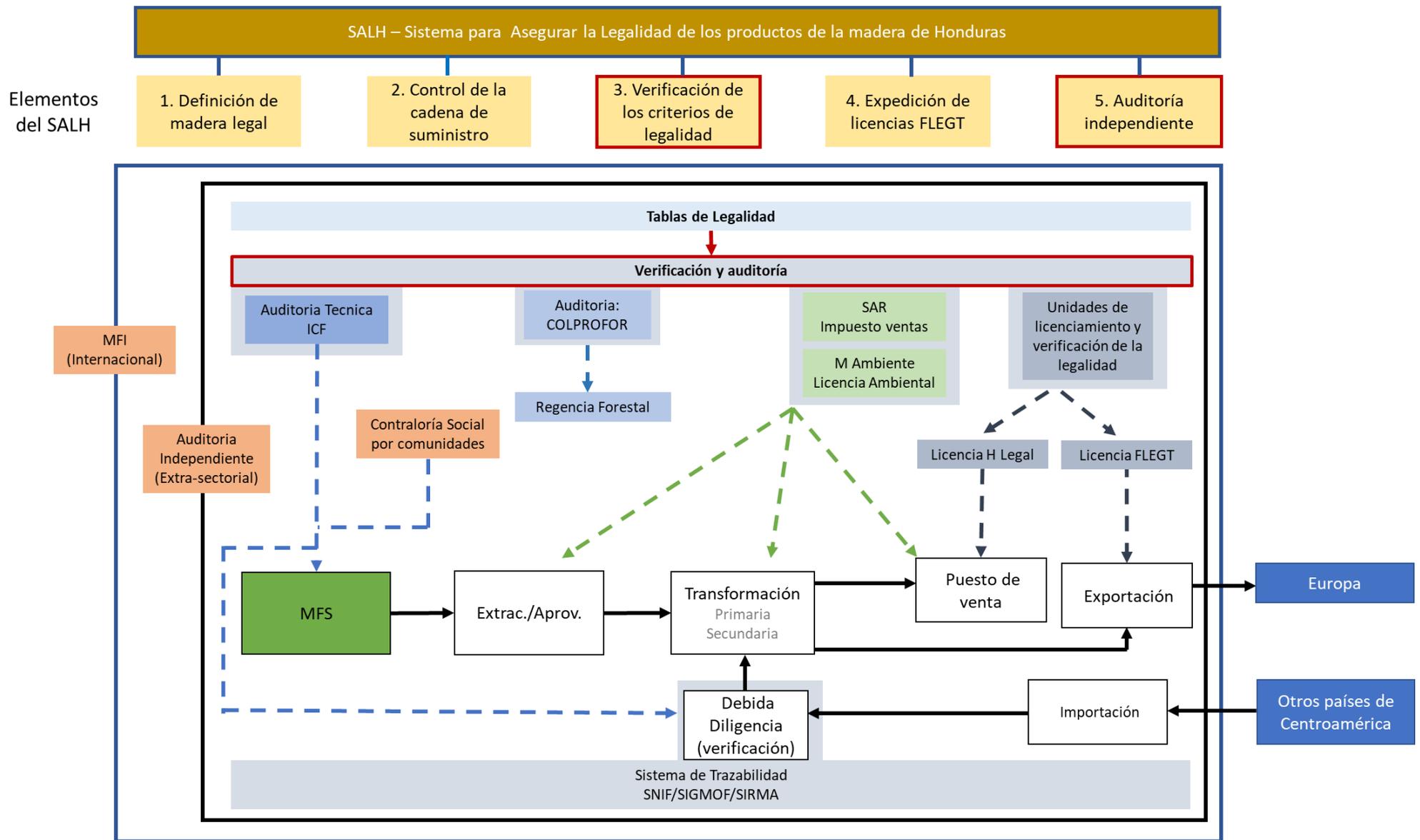


Figura 4 Esquema de los cinco componentes del SALH (parte superior) y el flujograma previsto entre acciones y actores del sistema de verificación de la legalidad forestal. En naranja están las actividades de vigilancia forestal independiente en tres distintos niveles, intrasectorial, extrasectorial e internacional. (fuente: adaptado de Guillermo Navarro, FAO, material no publicado).

Cuadro 7 Referencias presentes de forma dispersa en el AVA sobre la vigilancia independiente.

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

Con base en lo mencionado en el Cuadro 7 sobre el AVA, se constata una gran amplitud de posibilidades para el control social, quedando en abierto la interpretación y formatos de acción que los actores sociales quieran adoptar. No obstante, haciendo un esfuerzo para clasificar los diferentes objetos de monitoreo en estos extractos, posiblemente se podría dividirlos en tres tipos distintos.

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

(1) las acciones prácticas de aprovechamiento forestal (de campo) de los operadores, observando el cumplimiento de las normas en la ejecución de los PMF, POA y autorizaciones.

(2) la actuación de la autoridad forestal y sus diversas responsabilidades prácticas relativas al otorgamiento de licencias y aplicación de leyes.

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

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

2.3.3 Actores de la vigilancia

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

a. *Organizaciones locales* - Se incluyen grupos y autoridades a nivel comunitario, con énfasis a los CCF. Aún que no los excluyen, tampoco se mencionan otros cuerpos

comunitarios, como podría ser el caso de juntas de agua, patronatos, o mismo Comisiones Ciudadanas de Transparencia de los municipios (CCT).

- b. Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD).*
- c. Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Honduras (PIAH) - Por medio de sus organizaciones y órganos directivos, como el caso de la CONPAH, son mencionados para la participación en procesos de contraloría social y en la implementación de mecanismos de consulta libre, previa e informada (CLPI), un proceso íntimamente relacionado.*
- d. Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH) - Aunque sea un órgano estatal, también es citado como un actor que realiza el control independiente en diversos aspectos relacionados al sector forestal.*

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

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

2.3.4 Reporte y seguimiento

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

2.4 Convenio 169 de la OIT y CLPI

Por último, es también interesante resaltar que Honduras es parte del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Con este instrumento internacional, el país se compromete al respeto de diversos aspectos relacionados a los derechos indígenas, incluyendo el reconocimiento de su derecho en controlar las tierras, territorios y recursos

(OIT 2014). Asimismo, al ratificar un convenio de la OIT, un Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Convenio.

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

3. Resumen de los instrumentos político-legales en vigilancia independiente

Como visto, la LFAPVS y el AVA FLEGT son los dos instrumentos que de alguna forma hablan directamente de mecanismos de vigilancia forestal independiente. No obstante, es importante comprender que no son instrumentos distintos, sino que complementarios. El AVA FLEGT y el SALH tratan de hacer con que la ley forestal se aplique y la complementa en algunos puntos específicos (Cuadro 8). La CLPI, a su vez, es un proceso fundamental para la vigilancia independiente pero todavía se encuentra en proceso de construcción como ley y todavía no se ve aplicado en su totalidad práctica.

Cuadro 8 Resumen de los principales aspectos de la vigilancia independiente del sector forestal de Honduras según dos instrumentos político-legales distintos: la LFAPVS y el AVA FLEGT.

Instrumento	LFAPVS	AVA FLEGT
	Ley Forestal, Áreas Protegidas, Vida Silvestre	Acuerdo Voluntario de Asociación Honduras
Año de creación	2007	2012 (Negociaciones), 2019 (rubricado)
Mecanismo propuesto	Contraloría social	Contraloría y veeduría social (sinónimos)
Objeto vigilado	Aprovechamiento forestal y el cumplimiento transparente de normas, planes, proyectos. Conservación y manejo sostenible de bosques públicos, respeto a comunidades.	(1) Aprovechamiento forestal y el cumplimiento transparente de normas, planes, proyectos. (2) Actuación de operadores y autoridades forestales. Cumplimiento y adecuación del SALH y AVA.
Enfoque de vigilancia	Operativo	Operativo y político-administrativo

Actor de vigilancia	Consejos Consultivos Forestales (CCF)	'organizaciones locales', OSC, CCF, autoridades comunitarias, ONGD, PIAH, CONADEH.
Reporte y seguimiento	No especifica este proceso.	Reportes, hallazgos y recomendaciones deben ser direccionadas a las instituciones correspondientes, al SIAVA y CCA (entidades superiores del AVA).
Convenio con autoridades	No menciona	Prevé el establecimiento de convenios de cooperación entre ICF y OSC para vigilancia.
Sostenibilidad financiera	Prevé apoyo presupuestario del ICF al COCONAFOR y, en la medida de sus posibilidades, a los otros CCF.	No especifica nada relacionado al tema.

4. Experiencias de vigilancia forestal independiente en Honduras

En la presente sección se caracterizan y analizan tres iniciativas que impulsan la vigilancia independiente del sector forestal en Honduras: (1) la experiencia de la ONG Monitoreo Forestal Independiente (ONG MFI), con práctica en monitoreo forestal independiente (MFI) y promoción de contralorías sociales a la gestión forestal (CS-GF); la propuesta de la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF) para contraloría social sobre el AVA FLEGT (CS-AVA); y (3) la propuesta de veedurías ciudadanas de la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH). Para cada una de ellas se destacan las principales características con relación al concepto de la actividad, objetivos, enfoque y objetos vigilados, actores, acciones prácticas previstas, la sostenibilidad financiera, dentro otros aspectos. Al final de esta sección, el Cuadro 10 resume los hallazgos más relevantes de cada iniciativa, a modo de propiciar el análisis comparativo entre las mismas.

Una organización, dos experiencias: el MFI y su trabajo con contraloría social y monitoreo forestal independiente

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

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

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

4.1 Monitoreo Forestal Independiente (MFI)

4.1.1 Histórico y contexto de establecimiento

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

Los resultados de las acciones fueron recibidos por la cooperación internacional y el gobierno de Honduras, a quien el enfoque aplicado pareció apropiado para el contexto del país. Con eso, el MFI/CONADEH, ya sin el apoyo del GW, siguió con este enfoque realizando misiones de forma coordinada con las autoridades forestales y otras instituciones públicas. En el periodo entre 2005 y 2016, se realizaron más de 100 misiones de campo, con la publicación de sus respectivos informes y otros estudios (Figura 5). En este sentido, Honduras se destaca por haber sido el primer país en América Latina en implementar prácticas de Monitoreo Forestal Independiente, cuando todavía la autoridad forestal del país era el AFE-CODEHFOR.



Figura 5 Informes de inspección realizado por el CONADEH-MFI en 2010 (fuente: CONADEH 2010).

4.1.2 Concepto de monitoreo forestal independiente

El concepto adoptado de monitoreo forestal independiente fue el establecido anteriormente por Global Witness: ‘el empleo de una o más entidades independientes y de reconocida credibilidad que, con el beneplácito de la autoridad estatal competente, observan

y apoyan el sistema oficial de implementación de la ley en el sector forestal' (Global Witness & CONADEH 2006).

4.1.3 Monitoreo Forestal Independiente 'en la práctica'

Apropiando-se de este concepto, la ONG MFI enfocó sus acciones sobre una dimensión operativa del sector forestal. En términos prácticos, se realizaban misiones puntuales a sitios de aprovechamiento y transformación de la madera, donde se verificaba un conjunto de indicadores técnicos y legales que deberían de cumplirse. Las misiones se realizaron en diversas regiones forestales de Honduras, donde se observaban el respeto a los límites de parcelas de corte, zonas de protección, especies y diámetro de tocones entre otros factores, y comparándolos a los respectivos PMF, POA y demás autorizaciones. Para tal, se utilizaban de instrumentos como carros 4x4, cámaras fotográficas digitales, mapas, GPS y cintas métricas (Figura 6).

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

Una vez realizada la misión de campo, el MFI procedía a la elaboración del informe de la misión con sus debidas recomendaciones. El mismo era presentado y validado por un Comité Consultivo Interinstitucional, conformado por representantes del gobierno y sociedad civil ligados al tema. Finalmente, se destinaba el informe a las partes responsables y a la publicación.

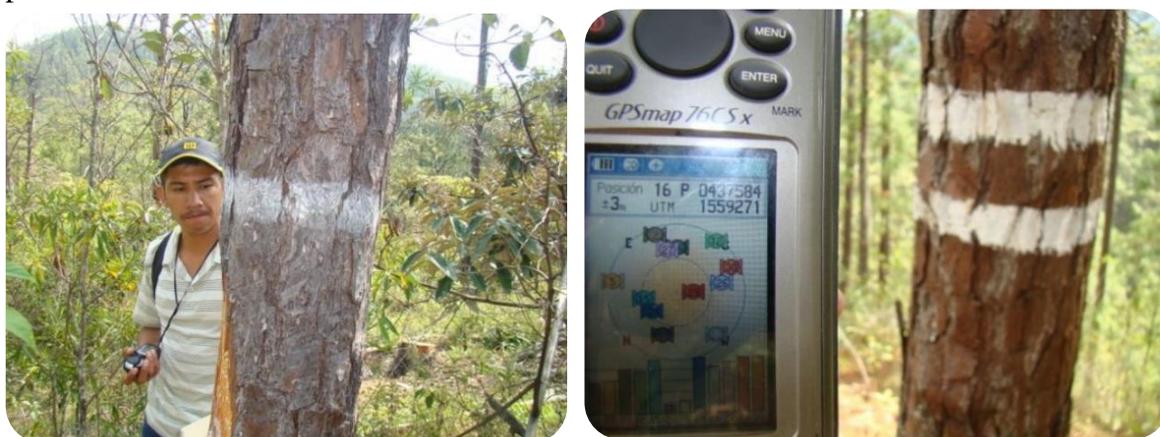


Figura 6 Inspección en sitio de aprovechamiento forestal realizados conjuntamente entre CONADEH-MFI, autoridades forestales y otros actores (fuente: CONADEH 2010)

En términos de la frecuencia del proceso descrito, no se mencionó una periodicidad predefinida con qué se realizaban las misiones. Sin embargo, la decisión sobre dónde dirigir cada uno de los trabajos de campo tenía diferentes motivaciones. La mayoría de los casos se realizaban (1) de forma sistemática o al azar; pero también (2) de forma dirigida mediante una información previa, como un pedido directo de la autoridad forestal o un reclamo al CONADEH; o (3) como un seguimiento a misiones anteriores (CONADEH 2011a).

Aún que las acciones mencionadas tienen un carácter muy práctico, es importante resaltar que, de forma asociada a las misiones de campo, el MFI también efectuaba un trabajo con un fuerte perfil investigativo, analizando problemas más profundos del sector, como la corrupción. Para tal, se exigía aún más de procedimientos y un conocimiento especializado sobre los procesos administrativos, organizativos y legales que permean este seguimiento. Así, el MFI no se enfocaba apenas en los operadores forestales, sino que también observaba de forma crítica la actuación de las autoridades, dando seguimiento a sus responsabilidades de aplicación de leyes y atención a los propios informes.

Finalmente, en términos de sostenibilidad financiera, las acciones del MFI eran contempladas con parte del presupuesto del CONADEH, una vez que constituya un proyecto de esta institución. Por otro lado, en diversos momentos de este proceso, la misma organización contó con el apoyo financiero de programas de desarrollo de la cooperación internacional.

4.2 Contraloría Social a la Gestión Forestal

Conforme mencionado anteriormente, además de la actuación directa del MFI en trabajos de monitoreo independiente, la organización también concentra una importante experiencia en la promoción de contralorías sociales en el sector forestal.

4.2.1 Histórico y contexto de establecimiento

A partir de 2007, con el surgimiento de la LFAPVS y la Ley de Municipalidades, que preveían la conformación de los CCF y CCT, se impulsaron las primeras experiencias de contraloría social en el sector. De forma paralela al enfoque trabajado con la Global Witness, el CONADEH/MFI empezó a impulsar iniciativas de vigilancia forestal a un nivel más participativo, apoyando la aplicación de pilotos de CS-GF en determinadas regiones de Honduras. Fue con base en esta experiencia que, en 2011, la organización publicó la ‘*Guía de Contraloría Social para Gestión Forestal por los CCF*’ (CONADEH 2011b; Figura 7), la cual constituye la base conceptual y práctica de CS que el MFI propone actualmente.

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

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

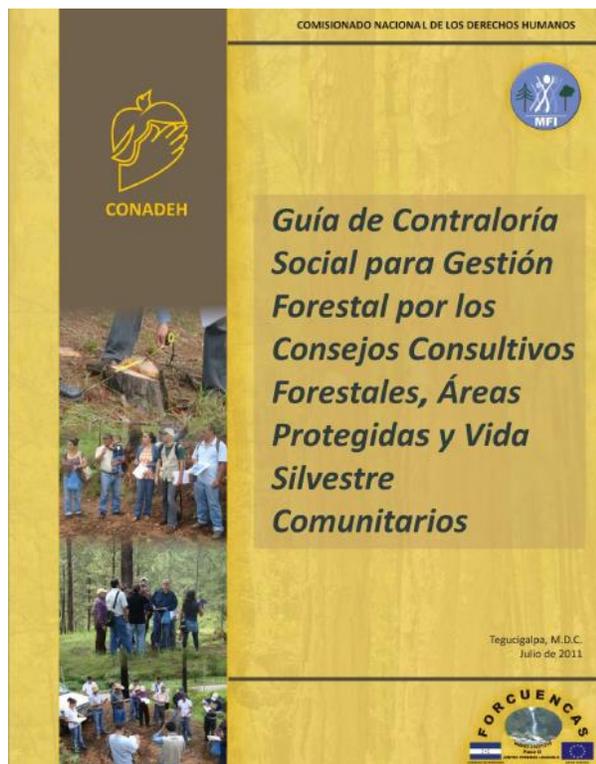


Figura 7 Portada de guía para la contraloría social para la gestión forestal (fuente: CONADEH 2011b)

4.2.2 *Objetivos y conceptos*

Con la guía elaborada en 2011, el MFI tenía el objetivo de ‘Contribuir a mejorar la gobernanza del sector forestal, mediante la participación ciudadana de forma democrática, práctica, efectiva y transparente a través de la realización de contralorías sociales de interés para la población’. De forma específica, se buscaba fortalecer el Sistema de Control y Vigilancia de los recursos forestales (objetivo específico). Para tal, se adoptó el siguiente concepto de contraloría social:

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

4.2.3 Actores de 'control'

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

La guía propone que los participantes cumplan con tres requisitos básicos:

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

4.2.4 Contraloría social 'en la práctica'

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

Esta metodología propone la conducción de la CS-GF en un conjunto de 15 pasos, divididos en 5 etapas: (1) la decisión por realizar la CS, (2) la preparación, (3) la inspección, (4) el informe y, (5) la divulgación y seguimiento. Cada una de estas etapas son resumidas en el Cuadro 9 a seguir y en la Figura 9.

Cuadro 9 Etapas para la realización de contralorías sociales según de la guía elaborada por el MFI.

Etapa 1. Decisión: en esta fase el CCF/organización local recibe, registra y analiza las solicitudes de CS. Esto inicia con el recibimiento de alguna denuncia o queja, pero puede ser un trabajo preventivo, de interés de la organización o del ICF.

Etapa 2. Preparación: una vez admitida la solicitud, la organización procede al planeamiento detallado de la CS. Se conforma una ‘comisión especial de contraloría’, compuesta por la CCF/organización local, ciudadanos locales y entidades afines (ej. ICF, SANAA, MFI/CONADEH). Además, se procede a la recopilación y análisis de información relacionada a la CS (ej. PMF, POA, autorizaciones).

Etapa 3. Inspección: realización del trabajo de campo y recolección de información.

Etapa 4. Informe: aquí se plasman los hallazgos de la inspección, las conclusiones y recomendaciones derivadas de la CS.

Etapa 5. Divulgación y seguimiento: remisión del informe final de la CS de acuerdo con los tipos de hallazgos. Si no hay infracciones, el CCF/organización local dará seguimiento a las recomendaciones del informe. Si hay infracciones, se remite el informe a las autoridades competentes. De igual manera, los informes siempre deben de ser copiados al CCF municipal y al CONADEH, quienes apoyarán en el seguimiento de las acciones de las autoridades.

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

4.2.5 Acceso a la información

Para el acceso a información, se menciona contar con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), la cual prevé el derecho de los ciudadanos en solicitar informaciones a las instituciones, y tener una respuesta dentro de un plazo de diez días. Sin embargo, dentro de estas condiciones, se ha mencionado que es común que existan dificultades, y que las instituciones tardan mucho a conceder las informaciones requeridas.

Diferente de como lo hacía el MFI en su experiencia de monitoreo independiente, la guía no propone el establecimiento de convenios con autoridades para dinamizar el acceso a información. Además, se ha mencionado que el ICF todavía no conoce bien el proceso de funcionamiento de las CS, y tampoco su potencial como componente del sistema de control

y vigilancia de los recursos forestales. En este sentido, parte de los esfuerzos del MFI va justamente en capacitaciones y presentaciones para que las autoridades valoren este mecanismo para la gobernanza forestal (Figura 8).



Figura 8 Práctica de campo de capacitación en contraloría social con actores comunitarios (fuente: perfil de Facebook de la ONG MFI)

4.2.6 Sostenibilidad y obstáculos

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

Flujograma de la Contraloría Social a la Gestión Forestal propuesta por el MFI

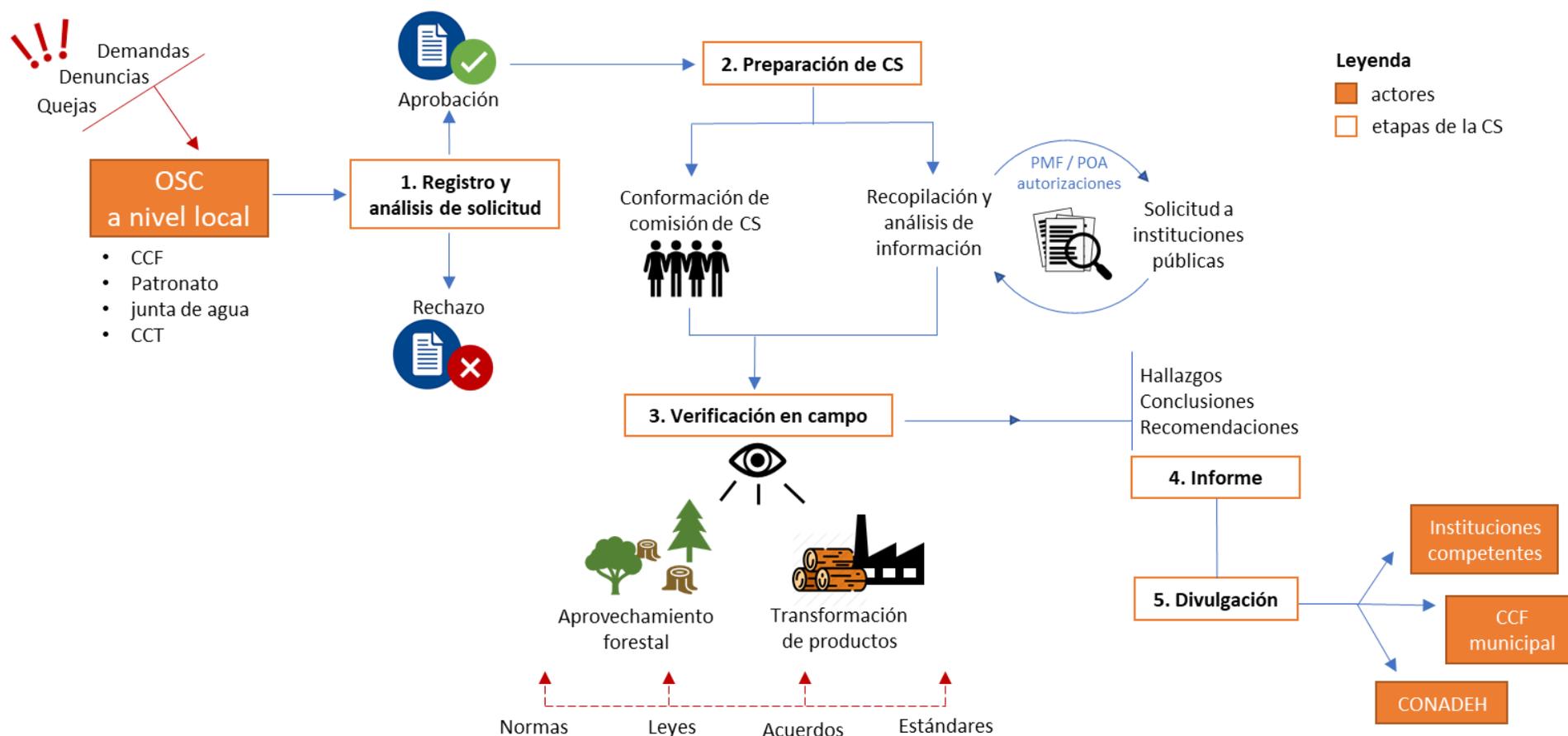


Figura 9 Flujograma del mecanismo de funcionamiento de las contralorías sociales propuestas por la ONGD MFI.

4.3 La Contraloría Social al AVA FLEGT

4.3.1 Histórico y contexto de establecimiento

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

En el proceso de negociación del AVA FLEGT, la FDsF ha asumido un importante rol participando como organización de la sociedad civil. Entre actividades de capacitación y producción de materiales didácticos sobre el AVA y el SALH, la organización también tomó la responsabilidad de desarrollar una guía para la Contraloría Social al AVA FLEGT y capacitar a un conjunto de representantes de la sociedad civil. La guía '*Procesos y herramientas de contraloría social al AVA FLEGT*' (FDsF 2019), publicada en el año 2019 en Tegucigalpa, fue producida con el apoyo financiero del programa FAO UE FLEGT (Figura 10).

La demanda por la elaboración de este manual vino principalmente de la sociedad civil y organizaciones locales, quienes buscaban más espacios de participación en los procesos de gestión forestal. En esta línea, el propio proceso de construcción de la guía contó con el apoyo general de diversas organizaciones como el MFI, la Fundación Madera Verde, la CONPAH, diferentes Plataformas de Gobernanza Ambiental (PGA), los CCF, y puntualmente del Colegio Forestal en la validación del documento.

Visto lo anterior, vale resaltar que la experiencia de la FDsF está en la idealización de un enfoque y propuesta metodológica para la realización de contralorías sociales. Así, no es que la FDsF en si misma realice las contralorías, si no que esta función sea efectuada por otras organizaciones de base, quien se apropian del método y enfoque propuesto.



Figura 10 Portada de la guía 'Procesos y herramientas de contraloría social al AVA FLEGT' desarrollado por la FDsF (fuente: FDsF 2019)

4.3.2 Concepto y objetivo

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

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

4.3.3 Enfoque y objeto

La CS-AVA trae un enfoque de trabajo a nivel estratégico extrasectorial y de comercio internacional. En este nivel, la idea es que ocurra una vigilancia sobre las labores de las diferentes entidades que inciden en el sector forestal, y cómo se está implementando el AVA FLEGT. Esto se hace observando y verificando el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a cada instancia creada por el AVA, pero también a instituciones públicas, conforme las diferentes etapas de implementación del acuerdo. Dentro las entidades a ser vigiladas estarían las creadas por el AVA, como el CCA, SIIAVA, Comité Técnico (CT) y Comité Petit; y los órganos públicos, como el ICF, IP, Municipalidades, Ministerio de Ambiente, entre otros.

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

4.3.4 Actores de la CS-AVA

Una vez claro el contexto en que se realiza este tipo de contraloría social y se toma la decisión por realizar una CS, se procede a la conformación de lo que llaman ‘grupo de trabajo’ (GT), quien efectivamente desarrollará la CS de forma objetiva y sistemática. No se establece una regla restricta para la conformación de este grupo, pero se sugiere que sea constituido por representantes de organizaciones locales o regionales. Destacan las PGA como una instancia para trabajar las CS en el nivel institucional, pero también los CCF, otras ONG, y organizaciones indígenas y afrodescendientes a nivel central. Además, se estimula la participación de mujeres y jóvenes (para mayores detalles sobre la experiencia piloto de la PGA Olancho, revisar el Anexo 2).



Figura 11 Proceso de capacitación para las CS a nivel estratégico con actores de Plataformas de Gobernanza Ambiental (fuente: FDsF 2018).

Asimismo, se ha resaltado la necesidad de un fuerte proceso de formación para la conducción de la CS-AVA (Figura 11), de modo que los integrantes del GT detengan dos calidades básicas: (1) un entendimiento claro y preciso del ambiente político y organizativo del sector forestal; y (2) un nivel de conocimiento adecuado del AVA FLEGT, en especial de las Tablas de Legalidad y del SALH (respectivamente, anexos II y V del AVA).

4.3.5 La CS-AVA ‘en la práctica’

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

Definidas las entidades y los debidos indicadores a ser analizados en la CS, se procede a la colecta de información. Utilizándose de protocolos predeterminados (uno para cada tipo de instancia), en esta etapa los integrantes del GT realizan entrevistas con actores de cada entidad para recopilar información de forma sistemática y organizada, como ilustrado en la Figura 12. Además, observan y colectan medios de verificación, como documentos, notas, resoluciones, imágenes y otros, que indican el desempeño de las instituciones frente a sus responsabilidades con el AVA y el SALH.

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

En la última etapa del proceso, se conforma una comisión que concentra, procesa y analiza las informaciones colectadas, procediendo a la elaboración del informe final. El informe debe ser socializado con el grupo de trabajo y, aprobado por el mismo, debe ser atendido según el nivel a que corresponde. En última instancia, se eleva el informe al CCA para su conocimiento y publicación.

Flujograma de contraloría social propuesta por la FDsF

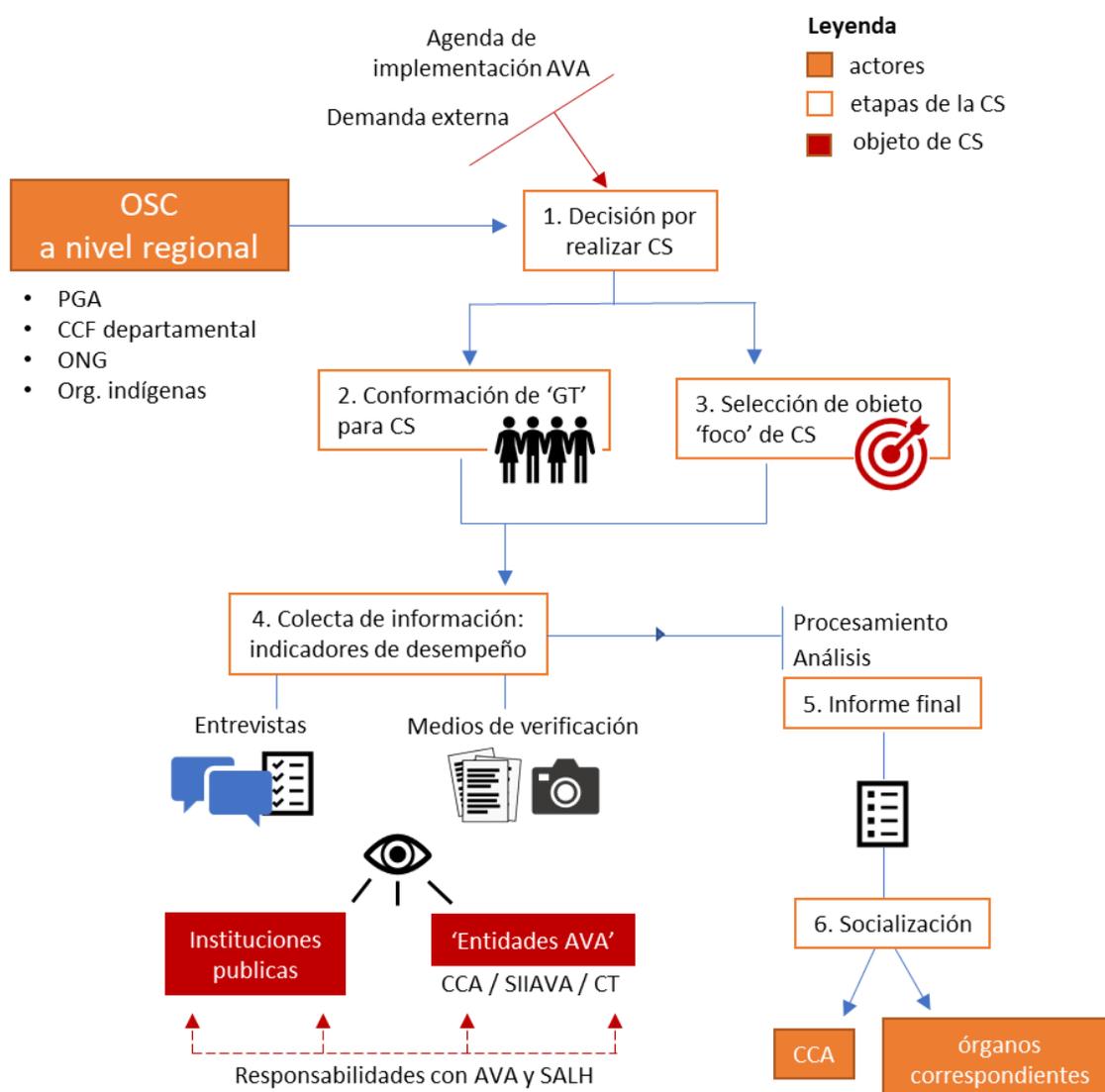


Figura 12 Mecanismo de funcionamiento de la contraloría social propuesta por la FDsF.

4.3.6 Frecuencia y sostenibilidad

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

Finalmente, con relación a la sostenibilidad financiera, la organización no tiene una propuesta definida, y consideran que cada caso va a gestionar la sostenibilidad de su forma, buscando los recursos desde su contexto. Además, creen que hay que tomarse un gran cuidado para que la contraloría se mantenga independiente, y que, si la contraloría recibe recursos del gobierno para funcionar, fácilmente pueden ser cortados, incluso por motivaciones políticas.

4.3.7 CS en nivel operativo

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

Con relación a este aspecto, la organización cuestiona el potencial de impacto que la CS-GF puede tener sobre la gobernanza forestal. Consideran que este tipo de enfoque puede tener un efecto limitado, una vez que normalmente se ejecuta sobre casos a una escala más local. Con eso, resaltan la importancia de trabajar las CS en el ámbito ‘estratégico político-institucional’, bajo la idea de que, si las cosas están funcionando bien en el nivel macro, la probabilidad del micro funcionar es mucho mayor.

4.4 Las veedurías ciudadanas de la CONPAH

4.4.1 Histórico y contexto de establecimiento

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

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

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

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

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

Visto lo anterior, se resalta que la CONPAH y los pueblos de las etnias mencionadas todavía no cuentan con veedurías ciudadanas y una experiencia práctica en vigilancia forestal estructurada como tal. Así, muchos aspectos prácticos y conceptuales no están todavía

definidos, de modo que a seguir se presentan perspectivas iniciales, frutos del proceso de construcción de la guía y del proceso reflexivo generado durante la entrevista del presente estudio.

4.4.2 Concepto: la veeduría con una ‘perspectiva indígena’

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

4.4.3 Objetivo y posibles enfoques

En la práctica, el objetivo de las veedurías ciudadanas es el de garantizar que los productos forestales que salen de sus territorios respeten las normas de legalidad en toda la cadena, así como los derechos de los pueblos autóctonos. La organización todavía no tenía claro cuáles son las acciones prácticas por desarrollar. Sin embargo, entre algunas de las ideas discutidas, se pueden destacar tres aspectos clave que la CONPAH visualiza para las veedurías (Figura 13).

Primeramente, mencionan la intención de que las veedurías actúen sobre toda la cadena productiva, verificando si la madera cumple con los criterios de legalidad desde el aprovechamiento en el bosque hasta la comercialización. En este aspecto, prevén la realización de mucho trabajo de campo, pero también de gabinete. Además, consideran importantes la verificación de documentos, como planes de manejo y planes operativos, y el uso de la tecnología en las acciones.

Adicional al trabajo enfocado en las operaciones de la cadena, la CONPAH cree en el potencial de las veedurías para vigilar que se haga efectivo el proceso de CLPI en las diferentes actividades que se desee desarrollar en sus territorios. La organización apunta que los pobladores locales desconocen totalmente de los planes que son aprobados en sus territorios pero que, conforme se respeten los protocolos de CLPI, menos conflictos se van a generar en las tierras indígenas, haciendo el trabajo de las veedurías menos complicado.

Finalmente, también se resaltó la importancia de una vigilancia interna a las comunidades: sobre los acuerdos y responsabilidades de sus propias estructuras organizativas. Se ha mencionado, por ejemplo, la posibilidad de observar el cumplimiento de reglas para el uso y destinación de recursos obtenidos por la actividad forestal en el territorio

(ej. determinada fracción de los ingresos con la actividad forestal debe ser destinada a determinada mejoría social/ambiental).

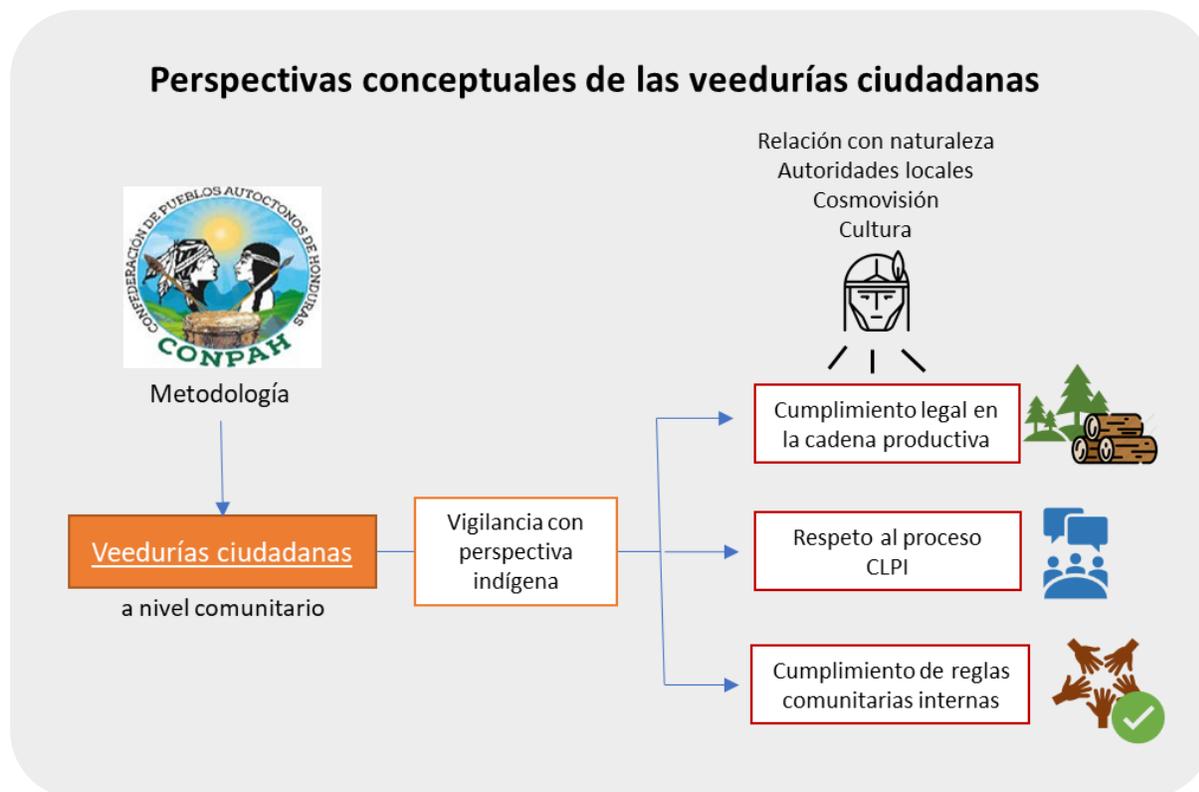


Figura 13 Perspectivas de la CONPAH para el funcionamiento de las veedurías ciudadanas en el contexto indígena.

4.4.4 Aspectos prácticos: estructura, acceso a la información y sostenibilidad

La estructura prevista para las veedurías es la conformación de una instancia a un nivel comunitario, quien va a recibir denuncias y quejas, y buscará realizar las misiones de observación. En seguida, existiría una segunda instancia a un nivel de tribu, que engloba a diversas comunidades, y a quien las veedurías reportarían sus acciones y problemas. No obstante, todavía no está claro cómo sería el flujo de acciones, métodos y reporte entre los diversos actores, y tampoco la frecuencia con que se ejecutarían las actividades, si apenas por denuncias o por otro mecanismo aleatorio. Además, se ha mencionado la necesidad de un conocimiento más técnico y de procesos de capacitación para que las veedurías actúen sobre cada etapa de la cadena productiva.

Para el acceso a la información, mencionan contar con el derecho previsto en la LTAIP. Además, tienen la intención de buscar con el ICF el reconocimiento formal del protocolo en construcción. Con esto, creen que los procesos de las veedurías podrían verse facilitados.

La sostenibilidad financiera de las veedurías es un tema que todavía no fue discutido en la organización. Sin embargo, han mencionado la posibilidad de que, una vez que el aprovechamiento forestal esté funcionando bien y en regularidad, parte de los ingresos generados podría ser destinada para el mantenimiento de veedurías locales.

Cuadro 10 Resumen de las principales características de 4 iniciativas de Vigilancia Forestal Independiente en Honduras.

Mecanismo de vigilancia	Monitoreo Forestal Independiente	Contraloría social	Contraloría social	Veeduría ciudadana
Organización	MFI/CONADEH	MFI/CONADEH	FDsF	CONPAH
Experiencia con la actividad	Tiene experiencia práctica con la actividad.	Construcción de metodología (guía), apoyo a diversas acciones piloto con OSC. Capacitación para CS.	Construcción de metodología (guía) y apoyo a una acción piloto con OSC (2018). Capacitación para CS.	Sin experiencias prácticas. En fase de construcción de una guía metodológica.
Período de experiencia	2005-2016 (como proyecto del CONADEH)	desde 2007 (como proyecto del CONADEH e independiente)	2018-2020	2019-2020
Actores de vigilancia	Técnicos especializados del CONADEH	Organizaciones comunitarias (CCF, patronatos, juntas de agua, CCT) y ciudadanos.	OSC a nivel regional (PGA, CCF departamental)	Veedores (indígenas de comunidades y tribus)
Acción y objeto	Verificación al cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal. Observación a la aplicación de las leyes por las autoridades e investigación a corrupción.	Verificación al cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal.	Verificación del cumplimiento a los compromisos y responsabilidades asignadas para la implementación del AVA FLEGT.	No definido. Idea inicial: Verificación al (1) cumplimiento de la legalidad en todas etapas de la cadena productiva, al (2) cumplimiento del CLPI, y (3) acuerdos comunitarios internos
Actores 'observados'	Operadores forestales y autoridades.	Principalmente operadores forestales.	Instituciones públicas (ICF, IP, Municipalidades, etc.) e instancias creadas por el AVA (CCA, SIIAVA, CT, C. Petit)	Operadores forestales, autoridades y organizaciones internas a la comunidad.
Ámbito/enfoque	Operativo Intrasectorial	Operativo Intrasectorial	Estratégico Extrasectorial 'Comercio Internacional'	Operativo, derechos indígenas y organización interna

Métodos prácticos	Misiones puntuales de verificación (con autoridades) a sitios de aprovechamiento y transformación, análisis de documentos.	Misiones puntuales de verificación a sitios de aprovechamiento (principal) y transformación de la madera, análisis de documentos.	Entrevistas con instituciones públicas y entidades AVA, revisión de documentos.	No definido. Probablemente misiones de verificación en toda la cadena productiva.
Probable alcance del impacto	Local	Local	Regional/Nacional	Local
Reconocimiento/ mandato oficial	Tenía acuerdo de cooperación con la autoridad forestal.	Experiencias piloto no tenían. Guía no prevé convenios de cooperación/reconocimiento.	Experiencia piloto no tenía. Guía no prevé convenios de cooperación/reconocimiento.	CONPAH prevé el reconocimiento de la guía por la autoridad forestal.
Acceso a información	Tiene convenio con autoridad que facilita acceso.	Cuentan con LTAIP	Cuentan con LTAIP	Cuentan con LTAIP
Frecuencia y direccionamiento de actividades	(1) De forma aleatoria, (2) a partir de denuncias o pedidos directos de autoridades, (3) en seguimiento a misiones anteriores.	Principalmente con base en denuncias y quejas que llegan a las organizaciones comunitarias.	No definido. Sugieren frecuencia basada en agenda de implementación del AVA. Direccionamiento a una muestra representativa de instituciones y cubriendo variadas responsabilidades.	No se tiene definido. Posiblemente con base en denuncias y quejas que llegan a las organizaciones comunitarias.
Sostenibilidad financiera	Presupuesto institucional del CONADEH, apoyo de programas cooperación.	No tiene estrategia prevista	No tiene estrategia prevista	No tiene estrategia prevista
Reporte de resultados	Compartido con un Comité Consultivo Interinstitucional (validación), autoridad forestal, instituciones correspondientes.	Se remite el informe a las autoridades competentes, según hallazgos. Copias a CCF municipal y CONADEH.	Atendido según nivel a que corresponde (i. públicas y entidades AVA) y CCA (en última instancia). CONADEH.	No definido. Posiblemente a un comité de veedurías a nivel de tribu.
Independencia e imparcialidad de actores.	El CONADEH, en teoría, es una institución independiente e imparcial en sus actividades.	Actores independientes del gobierno, pero la guía no trae propuesta sobre cómo conformar la comisión de CS con base en este tema.	Actores independientes del gobierno, pero la guía no trae propuesta sobre cómo conformar el GT de CS con base en este tema.	Actores independientes del gobierno. No definido.

5. Análisis

Con base en la caracterización anterior, en la presente sección se analizan de manera conjunta y comparativa los principales aspectos de las iniciativas de vigilancia independiente de Honduras. Se discuten sus enfoques, la forma con que dialogan y se integran al sistema más amplio de verificación y control del país, el SALH, así como se exploran sus potenciales para contribuir a la gobernanza forestal de forma práctica. Además, se observan los principales hallazgos relacionados a la sostenibilidad, acceso a la información e independencia, de modo a explorar los potenciales y oportunidades del presente escenario. Por fin, se discute brevemente el empleo terminológico de las acciones estudiadas, si representan formas de monitoreo, evaluación o auditoría, conforme la discusión conceptual del capítulo anterior.

5.1 La situación de la Vigilancia Forestal Independiente en Honduras

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

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

5.2 Diferentes enfoques, diferentes funciones en la gobernanza

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

las acciones de las instituciones públicas y otras entidades, conforme sus responsabilidades y compromisos adquiridos con el AVA FLEGT.

5.2.1 Enfoque ‘operativo intrasectorial’

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

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

5.2.2 Enfoque ‘estratégico extrasectorial’

Al paso que la CS-GF puede funcionar ‘a la par’ de las autoridades, la CS-AVA extrasectorial enfoca ‘sobre’ ellas, generando información acerca de sus desempeños en cuanto componentes del sistema de gobernanza forestal. Busca verificar si, administrativa y políticamente, las organizaciones están cumpliendo con sus responsabilidades, principalmente con relación al SALH y AVA FLEGT, y haciendo los debidos reportes y recomendaciones.

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

5.2.3 *Perspectivas de las veedurías ciudadanas*

La visión que la CONPAH trae para las veedurías ciudadanas todavía está poco definida. Inicialmente, la propuesta parece tener un enfoque más operativo, similar al del MFI, pero considerando factores intrínsecos de la cultura y modo de vivir de los pueblos indígenas. Por otro lado, se notó una posible sobreestimación en cuanto al alcance de las veedurías por la organización, que las visualizaba con una verificación práctica en todos los eslabones de la cadena productiva, desde la tala hasta la comercialización final. Esta es una perspectiva muy compleja de realizar considerando las limitaciones de recursos y distancias entre las etapas de la cadena, pudiendo constituir un problema tanto en la elaboración de la guía práctica, cuanto en su efectiva aplicación.

También se destaca un aspecto que no ha sido mencionado en los otros casos: la vigilancia al cumplimiento de los protocolos de CLPI. Esto significa vigilar el respeto a los derechos indígenas y su participación en una etapa previa a las operaciones de aprovechamiento forestal. En otras palabras, mientras que la CS-GF está enfocada principalmente en el cumplimiento del aprobado en los PMF, POA y otras normas, las veedurías ciudadanas buscarían también asegurar que el proceso previo sea bien manejado. Aún que el CLPI sea un proceso normalmente asociado a los pueblos autóctonos, la participación social y el acceso a la información son derechos que deben de ser respetados en cualquier circunstancia y para cualquier comunidad durante proyectos de exploración. Visto eso, vigilar el proceso previo al aprovechamiento es una medida preventiva, aplicable en diversos contextos, y con potencial de disminuir la ocurrencia de conflictos posteriores.

5.2.4 *'Estrategias complementarias'*

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

Si, por un lado, la CS-AVA es capaz de llevar a ajustes en la administración sectorial y del AVA, puede ser que eso no resuelva directamente a los problemas prácticos de la cadena productiva, los cuales son presionados por la CS-GF. Por otro lado, el camino inverso también es posible: se detecta, corrige y presiona el ambiente de campo, pero la situación sigue la misma porque la problemática es estructural y administrativa. En este sentido, puede ser un error pensar que un método puede substituir el otro, aún más entendiéndose que los actores ideales para actuar en cada enfoque suelen ser diferentes. Al final, las estrategias

persiguen un mismo problema, pero por vías inversas: una de abajo para arriba, y la otra de arriba para abajo. Dichas relaciones son exploradas en la Figura 14.

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

5.3 Cuestión terminológica: ¿monitoreo, evaluación o auditoría?

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

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

Relaciones entre mecanismos de vigilancia independiente y la gobernanza forestal

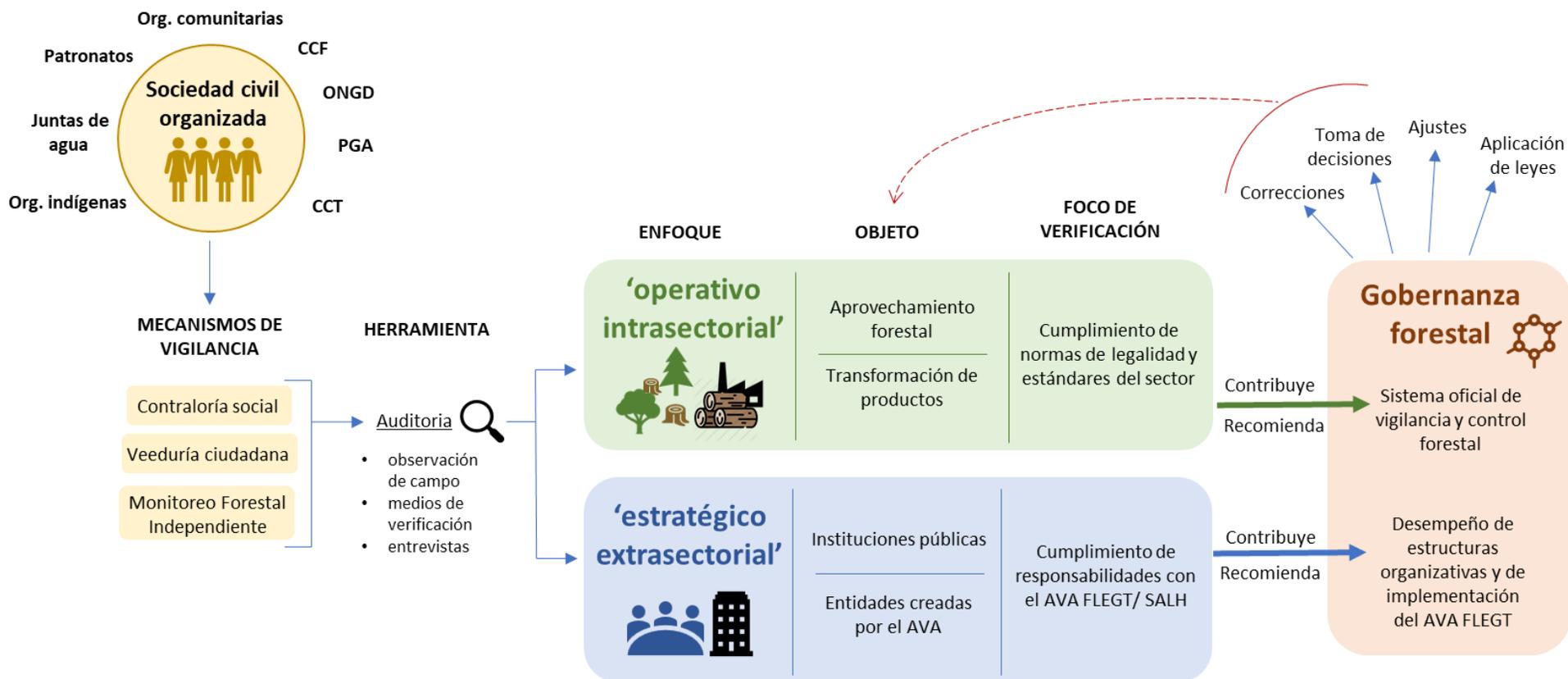


Figura 14 Relaciones entre actores, mecanismos de vigilancia, enfoques y sus efectos sobre la gobernanza forestal.

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

5.4 Lecciones y puntos de reflexión

5.4.1 La necesidad de mayor reconocimiento

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

Por su vez, el proceso arriba se relaciona con otro aspecto observado, que es la inexistencia de convenios formales entre actores independientes y autoridades, como estrategia para facilitar y dar legitimidad al trabajo de vigilancia. La formalización de un mandato oficial, como sugerido por Global Witness (2005) y puesto en práctica por el MFI en años anteriores, genera un estatus de ‘oficialidad-pero-independencia’ que, en teoría, dinamiza el acceso a la información y principalmente brinda el reconocimiento a los resultados generados por las CS. En este sentido, es raro pensar que los informes o denuncias de las CS sigan el mismo camino que una queja realizada por el mecanismo ordinario de gestión de reclamos, esto es, sin recibir ninguna forma de celeridad o atención diferenciada.

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

En este mismo contexto, se ha observado que el ICF todavía tiene poca claridad sobre los mecanismos de vigilancia independiente. Mismo con la aprobación de la ENCTI, se ha notado cierto grado de desconocimiento de la autoridad forestal sobre el rol, mecanismos de acción, métodos y, principalmente, el potencial de las CS para fortalecer el Sistema de Control y Vigilancia de los recursos forestales. Se disminuye así, la credibilidad de la vigilancia independiente y la posibilidad de concretización de un mandato oficial. Visto eso, se presenta la necesidad de conducirse esfuerzos de información y capacitación para que la autoridad forestal, por lo menos en sus debidas unidades, conozca bien y valore los mecanismos de control social.

5.4.2 Sostenibilidad

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

Algunos actores han mencionado el bajo costo para la realización de contralorías social, considerando que el recurso humano es voluntario. No obstante, sería pertinente obtener datos más precisos sobre los costos operativos y administrativos de las CS para, con eso, buscar estrategias de sostenerlas. Si, por un lado, destinar recursos públicos constantes a las CS podría implicar en conflictos de independencia e imparcialidad, por otro lado, podría representar una garantía para su planeamiento y funcionamiento. Este es sentido, tal vez no sea el caso cerrarse a esta posibilidad, pero sería interesante una evaluación cuidadosa en cuanto al costo-beneficio y riesgos al considerar la vía del financiamiento público para las contralorías.

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

Entendiendo las iniciativas de vigilancia independiente como mecanismos que brindan mayor legitimidad al sector como un todo, y que a largo plazo trae beneficios en varios

sentidos, sería interesante pensar en estrategias de financiamiento por parte del propio sector. En este sentido, además del apoyo público, los propios actores privados que se benefician del aprovechamiento forestal también se responsabilizarían por sostener estos mecanismos de vigilancia.

5.4.3 *Independencia e imparcialidad*

Finalmente, la independencia de los grupos que ejecutan las CS es también un importante tema por considerar. Las metodologías presentadas no disponen de criterios claros para garantizar que las organizaciones de vigilancia sean realmente independientes y que los integrantes que conforman las misiones sean imparciales. Aún que el riesgo no sea tan alto conforme expresado por ciertos actores, tal vez sea interesante considerar la formulación de un protocolo para las organizaciones y participantes de la CS, a modo de evitar cualquier tipo de sesgo en el proceso. En el caso de los CCF departamental y municipal, por ejemplo, los consejos son presididos respectivamente por los gobernadores políticos y alcaldes, lo que por sí mismo representa un conflicto de interés frente a la función de control de los CCF.

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

5.4.4 *Por un camino común...*

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

En este escenario, aún que ya se cuente con una serie de recursos definidos, se nota la carencia de una estrategia para que la vigilancia independiente en Honduras ocurra como un movimiento unificado, sinérgico y coordinado, entre sus diferentes actores, enfoques y escalas territoriales. Así, en lugar de cada organización trabajar de forma puntal, reportando y solucionando sus problemas en su contexto individual, sería interesante elaborar un plan estratégico donde se define un camino conjunto en busca de mayor eficiencia y eficacia para

la verificación y gobernanza forestal. Dentro los cuestionamientos clave para una estrategia, algunos podrían ser:

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

6. Conclusiones y hallazgos

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

1. La CS es reconocida en el marco legal hondureño tanto en la LEAPVS cuanto ENCTI, sin embargo, no detallan su forma de funcionamiento y enfoque. El AVA enfatiza un poco más la CS como herramienta de participación y componente del SALH, pero tampoco es claro sobre su desarrollo.
2. Actualmente en Honduras, no existe ninguna organización realizando una vigilancia forestal independiente de forma estructurada y sistemática. El sector vive hoy un proceso de establecimiento de iniciativas más sólidas por la sociedad civil, con la conformación de CS y veedurías ciudadanas, con métodos, enfoques, objetos y actores de vigilancia diferentes, pero todavía no encuentra el reconocimiento de las autoridades como se esperaría en el contexto de establecimiento del AVA FLEGT.
3. La ONG MFI propone la realización de contralorías sociales sobre las actividades de aprovechamiento forestal, la CS-GF. Así, tiene un alcance localizado, y caracterizase por una verificación con enfoque ‘operativo intrasectorial’. En gran medida, funciona de forma a complementar y fortalecer las actividades oficiales de control y vigilancia, como un ‘ojo’ adicional del sistema de verificación y control forestal.
4. La FDsF promueve la Contraloría Social al AVA FLEGT, con un enfoque ‘extrasectorial’, o mismo político-administrativo, sobre la actuación de las instituciones públicas y otras entidades creadas en el AVA, conforme las responsabilidades adquiridas con el AVA FLEGT. La CS ‘estratégica extrasectorial’ se adiciona al sistema de verificación con una perspectiva preventiva, no literalmente ‘verificando la legalidad’ de la madera, pero contribuyendo a que los actores responsables lo hagan y el AVA funcione bien. En este sentido parece contribuir a la gobernanza forestal principalmente como un instrumento de control interno del AVA FLEGT.
5. La CONPAH propone la conformación de veedurías ciudadanas con un enfoque ‘operativo’, pero todavía tiene poco definidos los mecanismos, objetos y alcance de las acciones. Adicionalmente, proponen la vigilancia a los procesos de CLPI que preceden la exploración de recursos naturales en los territorios de los pueblos autóctonos.
6. De modo en general, los enfoques muy probablemente contribuyen de formas complementarias al SALH/SVLF y a la gobernanza forestal, cubriendo los principales eslabones del sector: con la detección y prevención de problemas en campo y a nivel organizativo; recomendando la aplicación de leyes y apuntando las fallas administrativas.

Las perspectivas del SALH/AVA para las contralorías, conceptualmente son cubiertas por las iniciativas estudiadas.

7. El ICF parece tener poca claridad sobre los mecanismos de las CS y su potencial para fortalecer el sistema de verificación y control. Es necesario informar y valorizar en este sentido.
8. El establecimiento de convenios formales/mandato oficial entre autoridades y actores independientes de vigilancia no está siendo explorado como forma de dinamizar el trabajo de las contralorías, y aumentar su reconocimiento y legitimidad. Esta posibilidad representa un potencial latente para desarrollar los mecanismos presentados.
9. Las iniciativas estudiadas no tienen una estrategia o propuestas para asegurar la sostenibilidad financiera de las CS y veedurías. Este es un eslabón crítico que puede dificultar el funcionamiento pleno y dinámico de las actividades a un largo plazo. Sería interesante estudiar posibilidades de financiamiento que involucren más al estado y a los propios actores privados del sector forestal.
10. En el escenario general, aunque existe un dialogo entre los actores que conceptualizan los diferentes mecanismos de vigilancia forestal en Honduras, parece que las iniciativas están siendo desarrolladas de forma desarticulada en términos de escalas espaciales y tiempo. En este sentido, se nota la carencia de una estrategia que direcciona la vigilancia independiente en Honduras como un movimiento unificado, sinérgico y coordinado, entre sus diferentes actores, enfoques y escalas territoriales.
11. En términos conceptuales, ‘auditoría’ parece ser el término más apropiado para caracterizar las acciones prácticas tanto de las CS cuanto de las veedurías. Aun así, dependiendo de las acciones llevadas por las veedurías, estas también podrían caracterizarse como una acción de control territorial, visto que actuarían con cierto nivel de autoridad vigilando sus propios recursos y territorios. Además, en este último caso, es importante considerar formas para evitar que las veedurías incurran en conflictos de interés en sus propias comunidades.
12. Entre los términos utilizados internacionalmente para caracterizar los formatos de vigilancia forestal independiente, ‘self-mandate- monitoring’ o ‘external monitoring’ parecen ser los más aproximados para las formas de contraloría social y veedurías aplicadas en Honduras. Por su vez, el Monitoreo Forestal Independiente realizado por el CONADEH/MFI entre 2005 y 2016, se encaja bien al concepto de MFI establecido por Global Witness, aunque su método de acción son auditorías técnicas y no un monitoreo propiamente.

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

7. Recomendaciones

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

Para las organizaciones de vigilancia independiente:

1. Elaborar un Plan Estratégico para la Vigilancia Forestal Independiente en Honduras con el objetivo de guiar y canalizar esfuerzos de forma coordinada, eficiente y sinérgica. Sugerencia de algunos factores a considerar:

- a. Visión:** *cuál sería la intensidad o ‘esfuerzo de muestreo’ ideal para la vigilancia forestal independiente en Honduras (n de CS/año/territorio/enfoque). Ejemplo: ¿cuántas misiones de CS-GF por año se deberían desarrollar en el municipio de Danlí para garantizar un buen muestreo del sector forestal en esta zona?*
- b. Enfoque x escala:** *Qué enfoques y métodos deben ser aplicados en cada escala territorial. Idea: las CS-AVA son apenas para departamentos y nacional x CS-GF al nivel local.*
- c. Actores x enfoque x escala:** *Qué tipos de actores son más apropiados y disponibles (según sus propias percepciones) para trabajar con cada enfoque y escala territorial. Ejemplo: las ONGD y confederaciones podrían ser responsables por vigilar el AVA FLEGT a nivel nacional; Las PGA, ONGD, CCF departamental y municipal responsables por vigilar el AVA FLEGT a nivel regional; los CCF comunitarios, patronatos, juntas de agua, CCT, comisionado municipal responsables por vigilancia ‘operativa intrasectorial’ a nivel local.*
- d. Red de acción:** *¿Cómo los actores en diferentes territorios y enfoques pueden dialogar y coordinar acciones de modo a maximizar el reconocimiento de las actividades, permitir análisis más amplios y tener un mayor impacto positivo sobre el sector? Idea: conformar algún comité central capaz de coordinar acciones y analizar resultados a nivel macro.*
- e. Sostenibilidad:** *De qué forma se podría gestionar una mejor sostenibilidad de las CS y veedurías, tanto individualmente cuanto colectivamente. Cuál es el costo de las acciones. Idea: estudiar posibilidades de financiamiento con gobierno y sector privado como tasa obligatoria.*
- f. Camino de impacto:** *Cuál sería la ruta para alcanzar la visión. Idea: considerar iniciar con un departamento piloto ejemplar de vigilancia, para después expandir a otros.*
- g. Independencia:** *Cómo garantizar la imparcialidad e independencia de la vigilancia.*
- h. Relaciones estratégicas:** *De qué forma la vigilancia independiente puede relacionar con las autoridades, entidades privadas y sociedad civil, de modo mejorar su desempeño. Idea: buscar acuerdos, convenios de cooperación que formalicen protocolos de apoyo y uso de los productos e informaciones generadas por las CS.*

2. Considerar la posibilidad de construir un protocolo, o líneas más claras sobre cómo garantizar la imparcialidad e independencia de las CS y veedurías.

3. Reflexionar formas para mejorar/garantizar la sostenibilidad financiera y otros recursos de las CS y veedurías.
4. Explorar las posibilidades de establecer un mandato oficial o formas de reconocimiento por la autoridad forestal.
5. Impulsar un proceso de divulgación/información para que la autoridad forestal conozca bien el funcionamiento y potenciales de las CS y veedurías.
6. Considerar el potencial de los CCT y comisionados municipales para realizar/cooperar con las CS y veedurías.
7. Considerar la posibilidad de incluir la vigilancia independiente sobre los procesos previos a la aprobación de autorizaciones, PMF y POA: si respetan derechos de información, consulta y participación y CLPI.
8. Recomendación específica para la CONPAH: reflexionar mejor sobre los límites espaciales y operativos de la vigilancia que las veedurías deben y pueden actuar. Además, reflexionar sobre cuáles son las actividades específicas y objetos para vigilar. Buscar asesoría del MFI y se informar sobre las experiencias de las Veedurías Forestales Comunitarias desarrolladas en Perú como posibilidad de modelo.

Para la autoridad forestal y otras instituciones públicas:

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

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

1. Incentivar/apoyar un proceso de planificación estratégica para la vigilancia independiente en Honduras, y los debidos estudios necesarios para su construcción.

2. Incentivar/demandar a que los proyectos financiados por el programa consideren la elaboración de estrategias e ideas para la sostenibilidad financiera de las CS y veedurías, como aspecto fundamental de su trabajo.
3. Impulsar futuramente una actualización del presente estudio de caso, cuando las iniciativas ya se encuentren en un estado más avanzado de desarrollo práctico.
4. Impulsar encuentros para el intercambio de experiencias entre actores de vigilancia independiente en la región de América latina.

Para futuros consultores:

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

Capítulo 3. Estudio de caso: las veedurías forestales de Panamá

En el presente capítulo se explora y analiza la experiencia de participación social en la vigilancia del sector forestal de Panamá. La iniciativa, conocida como ‘veedurías forestales’, ha empezado 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, empresas, entre otros. Para una mejor comprensión del concepto y acción de esta iniciativa, se presenta a continuación una síntesis del contexto del sector forestal y ambiental de Panamá, así como la problemática que presenta.

1. Generalidades del sector forestal de Panamá

Panamá tiene una superficie de 74,917 km², de los cuales cerca de 45,263 km² (60.4%) están cubiertos de bosques de diversos tipos. Los bosques primarios y secundarios son los predominantes, representando cerca de 61.9% y 32% respectivamente de todos los bosques (MiAMBIENTE 2017). La mayor parte se encuentran en las provincias de Darién ($\pm 22\%$) y Panamá ($\pm 16\%$), y en comarcas y otros territorios indígenas, con aproximadamente 35% (Midler *et al.* 2014; MiAMBIENTE 2017). El bosque de mangle representa 3.9%, mientras que otros tipos representan cada uno menos de 1%.

Los bosques panameños brindan diversos beneficios a la sociedad, tales como la regulación del ciclo hídrico, el almacenamiento del carbono, y albergan una gran diversidad de especies y ecosistemas. Por otro lado, estos bosques también abastecen el mercado con productos de maderables y productos forestales no maderables, representando la base para el medio de vida de una parte de la población. No obstante, los bosques panameños han sufrido talas de forma intensiva durante más de 50 años (Midler *et al.* 2014). Según el informe de la FAO sobre el estado de los recursos forestales en el mundo (FAO 2015), en el periodo 1990-2015, Panamá registró una pérdida neta de cerca de 423,000 ha de su bosque, cerca de 8.4% del total, a una tasa de 17,000 ha deforestadas anualmente.

Las causas de la deforestación varían entre cada región, las mayores amenazas para los bosques de Panamá son 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, fueron destacados como los principales impulsores de las actividades forestales ilegales (Arguelles 2010; Díaz *et al.* 2012).

La tasa de la tala ilegal en Panamá es todavía un punto en discusión, sin embargo, estimaciones apuntan que entre 33.7% y 51.5% del aprovechamiento es realizado ilegalmente en el país. Considerando la provincia de Darién, de la cuál proviene entre 75% y 80% de la

madera consumida nacionalmente, se estima que la tala ilegal alcanza los 67% de la producción (Córdova 2002; Arguelles 2010). En este contexto, proyectos para desarrollar el sector en la región de Darién, como el Manejo Forestal Comunitario en la comarca Emberá-Wounaan iniciado en 2004, demostraron la dificultad de una actividad legal para sobrevivir en un ambiente permeado por la ilegalidad y un mercado con precios injustos.

Como se mencionó anteriormente, dicha problemática 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 al.* 2011; Díaz 2012; Midler *et al.* 2014; Carrera 2016; Navarro *et al.* 2018).

2. 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 2019a), el cuál detalla la metodología y conceptos básicos de las veedurías.

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 2.1), para después analizar cómo fue la experiencia práctica durante los últimos años (sección 2.2).

2.1 Propuesta conceptual y metodológica

2.1.1 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 2019a).

‘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 2019a).

2.1.2 *Los actores de las veedurías forestales*

En las veedurías forestales de Panamá, la vigilancia y verificación arriba mencionada 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 del MiAMBIENTE (ONG, empresa, etc.), la cual es seleccionada en un concurso público y transparente, y 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 en 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 por la Naturaleza (WWF) y el Programa FAO-UE FLEGT tuvieron roles muy importantes en el apoyo técnico y financiamiento de las veedurías en años anteriores, así como lo hace el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) más actualmente.

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, 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 la DCA en el PVF. Colabora con el suministro de informaciones y documentos pertinentes al desarrollo de veedurías, como expedientes y listados de permisos, además de dar soporte a las misiones de campo.

Es interesante resaltar que, en el caso de Panamá, las veedurías son llevadas a cabo de forma centralizada. Eso quiere decir que, para 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 que grupos de forma independiente, vigilan localmente los permisos de su región.

2.1.3 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 del proceso de aprovechamiento forestal (Cuadro 11). En el sector existe un conjunto de actores que, en medio a sus actividades, deben de cumplir con normas, estándares y procesos acordados. Una forma de comprender el foco y relaciones de las veedurías es justamente entendiendo estas responsabilidades, lo que puede ser hecho dividiéndolas en dos grupos de actores:

Cuadro 11 Objetos de vigilancia: actores y responsabilidades en el sector forestal.

1. Actores que se benefician del aprovechamiento forestal		2. Actores que de alguna forma administran y controlan el aprovechamiento forestal	
a. Propietarios y empresas madereras	b. Actores de la cadena productiva	c. Regentes forestales	d. DIFOR MiAMBIENTE
Es a quién se otorga un permiso para el aprovechamiento (dueños de permiso). Cosechan y/o compran la madera. Estos actores deben ejecutar debidamente los planes de manejo aprobados por las autoridades.	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.	Aprueba los planes, otorga permisos, y deben inspeccionar, fiscalizar y apoyar su debido cumplimiento.

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 a 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 15).

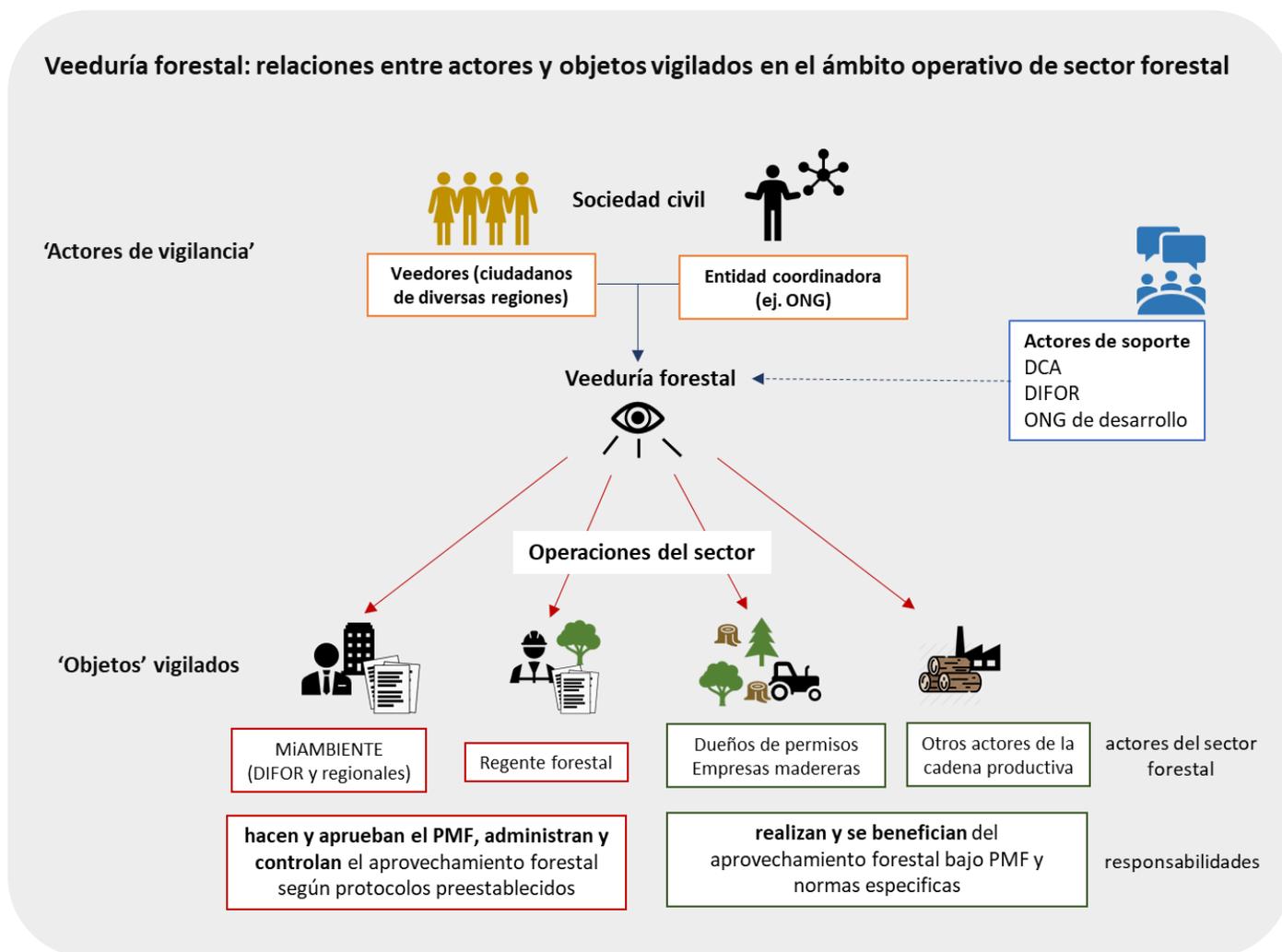


Figura 15 Esquema de relaciones entre actores de vigilancia y 'objetos' vigilados.

2.1.4 Procedimiento

En la práctica, las veedurías forestales son un proceso operado en un conjunto de pasos secuenciales, en que participan los diversos actores mencionados. A continuación, se

presentan las principales etapas de este proceso, según lo propuesto en la resolución y el manual de veedurías (Figura 16).

- 1. Convocatoria y selección de la entidad coordinadora (EC):** es el concurso público en que la DCA define la organización que va a coordinar el PVF (por un mínimo de tres años). Por lo tanto, a diferencia de otras, esta etapa no ocurre anualmente.
- 2. Convocatoria y selección de veedores:** es una convocatoria abierta realizada por la EC y un equipo evaluador multisectorial, en diversos medios de comunicación, y en que se puede postular cualquier ciudadano del país que cumpla con los requisitos estipulados. No tener ‘conflictos de interés’, pero si como requisito para la selección debe tener 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 a al monitoreo forestal.
- 4. Selección de permisos forestales a visitar:** involucra a la gestión entre la EC, DCA y DIFOR para obtener un listado de los permisos de aprovechamiento vigentes. De estos, un mínimo de 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 sus regionales deben facilitar la documentación relacionada a los expedientes seleccionados.
- 5. Planificación de misiones:** es el proceso en que se hace un aviso previo 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 Plan 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, respeto a distancias de cuerpos hídricos, entre otros. Además, se hacen entrevistas con dueños de permisos y regentes, cuando ellos están 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 del MiAMBIENTE.

- 8. Seguimiento:** el MiAMBIENTE tiene la responsabilidad de verificar las irregularidades detectadas y determinar las que ameriten procesos sancionatorios o disciplinarios, así como establecer los correctivos necesarios.

Visto este proceso, es interesante notar que, a diferencia de otros casos en que grupos dispersos actúan de forma independiente en sus localidades, las veedurías forestales de Panamá funcionan de forma centralizada, con un mismo grupo inspeccionando diversos permisos distribuidos en las regiones cada año. Este grupo es esencialmente conformado por ciudadanos de diversas partes del país (veedores) y una organización especializada en el tema ambiental o forestal (entidad coordinadora).

2.1.5 Financiamento

Según establece el Artículo 14 de la resolución de las veedurías, el financiamiento del programa es una responsabilidad compartida entre MiAMBIENTE y ‘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 b).

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 será explorado a continuación.

2.1.6 Resumen conceptual

A continuación, se resumen las principales características conceptuales de las veedurías forestales de Panamá (Cuadro 12) según establecen los principales instrumentos de organización, la Resolución DM-0210 (2019) y el Manual de Veedurías Forestales (2019).

Cuadro 12 Resumen conceptual de las veedurías forestales de Panamá: principales características.

Organización	Dirección de Cultura Ambiental - MiAMBIENTE
Mecanismo de vigilancia	Veeduría Forestal (Ciudadana)
Período de experiencia	2016 - 2020 (todavía activo)
Actores de vigilancia	Ciudadanos de diversas regiones de Panamá y organización especializada (entidad coordinadora)

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

Flujograma del Programa de Veedurías Forestales de Panamá

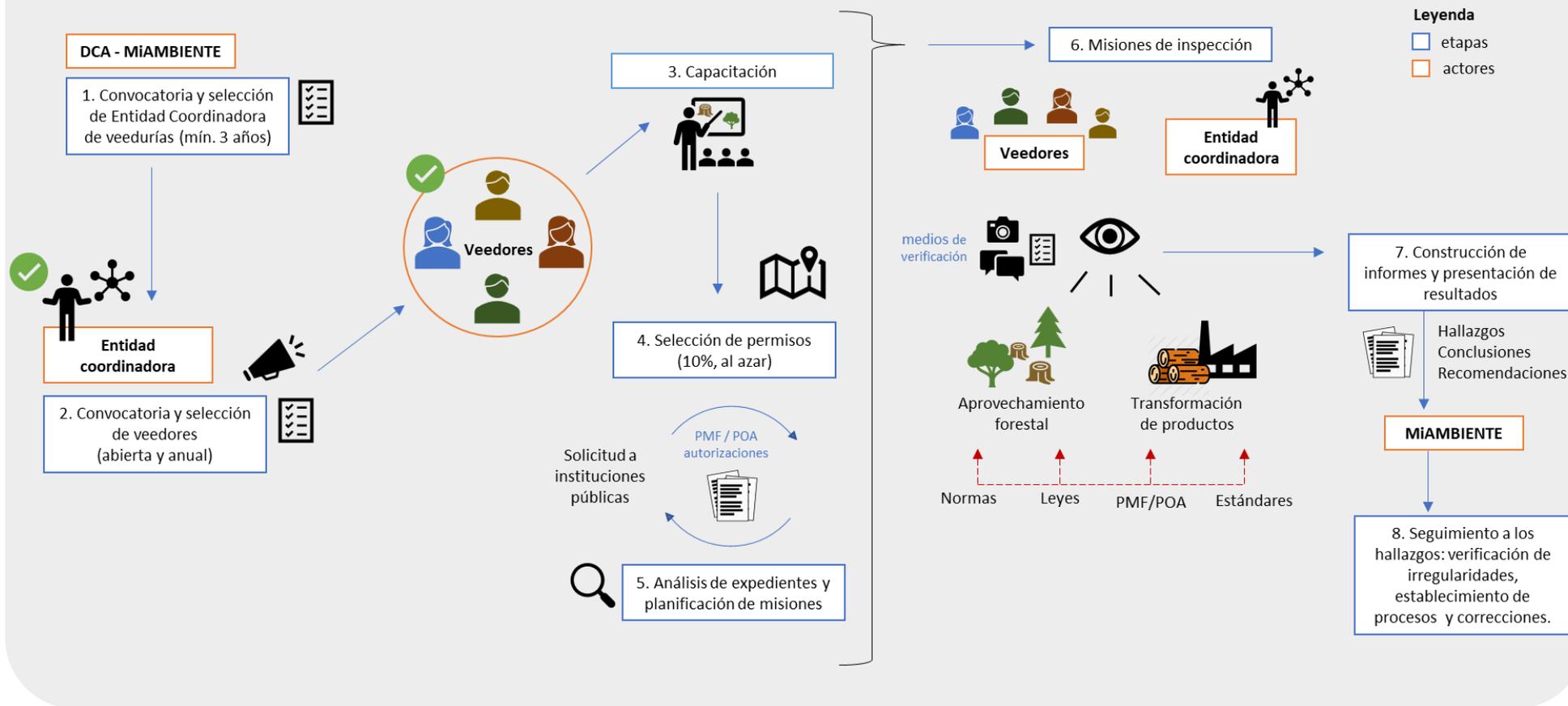


Figura 16 Flujograma de los principales pasos del Programa de Veedurías Forestales, según la Resolución DM-0210 y Manual de Veedurías Forestales.

2.2 La experiencia práctica

La formulación de la Resolución sobre el ‘Programa de Veedurías Forestales’ y el manual de veedurías representan un verdadero marco 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, como la presentada en las secciones anteriores. Así, estos actos deben ser entendidos como resultado de un proceso aún en desarrollo, con experimentaciones, errores y aprendizajes, al largo de los últimos años.

Para una comprensión profunda sobre cómo las veedurías se conceptúan y desarrollan en la actualidad, así como para identificar lecciones, es necesario revisar el proceso desde su establecimiento inicial. En las próximas secciones, se explora 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).

2.2.1 *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 en las negociaciones realizadas en la Mesa de Diálogo Forestal (MDF) en 2015, cuyo fin era acordar sobre alternativas para el desarrollo ordenado del sector.

Conforme lo mencionado anteriormente, en décadas anteriores, 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 a cambios de la administración ambiental, MiAMBIENTE coordinó un intenso operativo para mitigar la tala ilegal en el país, mediante una mayor fiscalización y control de la explotación forestal. El llamado operativo ‘Proteger y controlar ayuda a conservar’ permitió constatar que cerca de 96% de la madera que salía de Darién era ilegal (Rodríguez 2015).

Frente a la realidad encontrada, al junio de 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, el MiAMBIENTE, en coordinación con el WWF, quienes recién 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, y que luego fueron aprobadas por el ministerio y publicadas en distintas resoluciones. La primera mención formal a la creación de un mecanismo social de vigilancia a la gestión forestal se establece en el artículo 9 de la Resolución No. DM-0450-2015 de 26 de octubre de 2015 (MiAMBIENTE 2015), y sirvió como el precedente para las primeras proposiciones a la conformación de veedurías forestales:

‘Artículo 9. 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.’

En este caso, no se identificó un actor específico responsable por la idea, pero se ha mencionado que surgió como respuesta al alto número de críticas de la sociedad civil sobre la tala en Darién, además de otros aspectos ambientales. Con eso, la idea sería que este ‘mecanismo de monitoreo’, después llamado de veeduría, actuase como una herramienta adicional de validación del manejo y al 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, en un movimiento simultáneo al 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 luego asumió la responsabilidad de la conducción de las veedurías, en un proceso que desde el inicio fue conjuntamente promovido y apoyado por el WWF.

2.2.2 Las veedurías entre 2016 y 2020

A partir de fines de 2015, cuando la creación de la veeduría se estableció como responsabilidad vinculante, una serie de esfuerzos se canalizaron para tornarlo 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 al largo de los años, es analizar las diferentes etapas y aspectos clave de su desarrollo en cada año. Su proceso puede ser organizado en cuatro etapas y pasos ya tratados anteriormente: organización, planificación, misiones y rendición de cuentas.

- (i) 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 a los mismos. Adicionalmente, el financiamiento de las veedurías se destaca como un importante aspecto de la organización.

- (ii) 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 permisos seleccionados, y el análisis previo de los permisos.
- (iii) 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.
- (iv) Rendición de cuentas: comprende el proceso de construcción y validación del informe final, presentación de hallazgos encontrados a los diferentes públicos, la divulgación del informe, y el seguimiento a la adopción de las recomendaciones de las veedurías.

A continuación, en el Cuadro 13, se resume los procesos desarrollados en las veedurías entre los años 2016 y 2020, y en función de sus etapas y aspectos clave. Adicionalmente, los principales hitos de esta historia son destacados en una línea de tiempo (Figura 17). Esta reconstrucción histórica está basada en relatos de actores involucrados en diferentes años de las veedurías, así como en documentos a que se tuvo acceso. No obstante, se resalta que la información sobre las veedurías en Panamá se encuentra fragmentada y 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 en mayor detalle en el Anexo 4.

2.2.3 Un resumen histórico

En los dos primeros años de operación, entre 2016 y 2017, las veedurías fueron coordinadas por la DCA y con un apoyo restringido del WWF. En estos años tuvieron el apoyo financiero principalmente por parte del WWF, a través del proyecto con la OIMT y también en 2017 por el Programa FAO UE FLEGT. En este período, la convocatoria y selección de veedores se hicieron de forma cerrada, de modo que la DCA seleccionó integrantes de comunidades de la región de Darién, con quien ya tenía trabajos previos y el grupo de veedores recibió una capacitación de aproximadamente 3 días.

En el proceso de planificación, no está claro como se ha realizado la selección de los permisos verificados, habiendo controversias 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.

En cuanto a las misiones, estas tuvieron la participación de los veedores de la región, acompañados por técnicos del MiAMBIENTE. En estos dos primeros años se realizaron

visitas a cerca de 3 y 4 permisos en cada año en Darién y Panamá Este, de modo que el proceso de verificación se hizo sin un protocolo claro, con las observaciones generales siendo registradas con un grabador de voz para facilitar el manejo por los participantes. Incluso, se ha mencionado casos en que algunos de los veedores eran nativos de las propias comunidades con permiso verificado.

Ya en la etapa post misiones, de rendición de cuentas, el propio MiAMBIENTE fue el responsable por la construcción 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, de forma que el informe tampoco se hizo disponible a la sociedad civil.

A su vez, en los años siguientes se registraron algunos cambios importantes en la manera como se estaba conduciendo las veedurías. Asumiendo algunas lecciones de los años anteriores, en 2018 y 2019 el proceso salió de la DCA y fue coordinado por el WWF, recibiendo apoyo de la FAO y del PNUD. La DCA todavía estaba presente, pero manteniendo cierta distancia para evitar interferencias que pudieran comprometer la legitimidad del proceso. En términos de financiamiento, en 2018 el programa de las veedurías fue compartido 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), y tuvo un costo de USD 50.000. En 2019, todo el presupuesto fue cubierto por el PNUD/PPD.

En 2018 la convocatoria pasó a ser abierta para cualquier ciudadano interesado en participar en las veedurías, y fue divulgada de forma radial en Darién. Ya en los años siguientes esta divulgación se amplió aún más en las redes sociales, afiches en universidades, entre otros medios. La capacitación en 2018 todavía fue corta, con cerca de 2 a 3 días, pero en 2019 también esta etapa aumentó para 3 semanas. Con relación a la etapa de planificación, se ha registrado avances en el tema de la selección de permisos, utilizando criterios bien definidos: 10% del total de permisos de cada tipo, al azar, y considerando zonas prioritarias y distribución geográfica. Adicionalmente, se ha mencionado que el acceso a los expedientes de los permisos fue más ágil y, aunque todavía llegaron documentos incompletos, este año ya se realizaron análisis previos a los expedientes, lo que permitió la identificación de hallazgos antes mismo de las misiones de campo.

En 2018 y 2019, se visitaron cerca de 13 y 11 permisos respectivamente en cada año, entre Permisos Especial Simplificado (PES) y Permisos Comunitarios (PC). En 2018, el grupo de veedores todavía era conformado principalmente por actores locales de grupos indígenas, afro y campesinos, con la participación también de actores institucionales como el WWF, ONG Geo Indígena, PNUD/PPD y MiAMBIENTE. En cambio, en 2019, los 26 veedores participantes eran principalmente jóvenes universitarios, además de la participación de la Fundación Arvita, que también empezó a apoyar el proceso. En la práctica, en estos dos años ya se empezaron a seguir protocolos más claros para la verificación técnica de las informaciones en campo, incluyendo también la realización de entrevistas con actores como dueños de permisos y regentes forestales cuando estos estaban presentes.

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. Aun así, se menciona que para este año no se ha elaborado un informe final de las veedurías. En cuanto a la rendición de cuentas, se ha señalado que, tanto en 2018 como 2019, se realizaron presentaciones de los informes a puertas cerradas, apenas al MiAMBIENTE, regentes forestales y dueños de permisos, pero igualmente el informe no se hizo público.

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 aprobó el Manual de Veeduría Forestal. Como analizado anteriormente, estos dos instrumentos han formalizado diversos procedimientos prácticos y administrativos del proceso de las veedurías, y fue en el año 2020 que se aplicó por la primera vez.

En 2020, la coordinación de las veedurías salió de las manos del WWF para la empresa EcoWood Panamá Services SA, la cual fue seleccionada como entidad coordinadora mediante una convocatoria abierta. Con el apoyo del PNUD/PPD, Arvita y la DCA, quien es el encargado oficial del programa, se realizó una convocatoria a los veedores en los mismos moldes del año anterior, abierta a nivel nacional y divulgada en diversos medios de comunicación. En este año, la capacitación también fue larga, con 2 semanas de inmersión y participación de cerca de 25 jóvenes, dentro los cuales, muchos eran universitarios. Así como el año anterior, el financiamiento fue cubierto por el PNUD/PPD, USD 50.000.

La selección de permisos también siguió los mismos lineamientos de años anteriores, con 10% de permisos al azar. En cuanto al acceso a la información, se ha mencionado que una vez más fue un proceso poco eficiente, con poca fluidez para acceder a los expedientes, siendo que 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 2020 apenas se realizaron dos misiones en Darién, de un total de 8 permisos inicialmente seleccionados. Aun así, se ha mencionado que fue posible identificar importantes hallazgos y el informe final se encontraba en construcción por EcoWood Panamá Services. La presentación pública estaba en los planes de la entidad coordinadora cuando este estudio fue realizado.

Cuadro 13 Resumen histórico de las veedurías forestales entre los años 2016-2020. En letra azul se destacan importantes cambios prácticos 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 restringida	DCA. WWF apoya con participación restringida.	WWF. Con apoyo de FAO y PNUD. DCA participa con cierta distancia.	WWF. Con apoyo de PNUD y Arvita. PVF es cargo de DCA, pero este mantiene distancia.	EcoWood. Con apoyo de PNUD/PPD, 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	Parte por DCA, parte por 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, FAO y PNUD/PPD. Apoyo en especie de MiAMBIENTE.	PNUD/PPD asignó USD 50.000 mediante convocatoria. WWF fue la organización seleccionada.	PNUD/PPD asignó USD 50.000 mediante convocatoria a EcoWood. 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. Sin participación de MiAMBIENTE
	Análisis previo a los permisos	No ocurrió.	Probablemente no ocurrió.	Sí. Constatación de fallas previas.	Sí. Constatación de fallas previas.	Sí.
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: 9 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.
	Colecta de información	Uso de grabadores para registrar observaciones generales.	Observaciones generales.	Sin información disponible.	Corroboración de informaciones técnicas ambientales y de aprovechamiento. Entrevista sobre aspectos sociales.	Corroboración de informaciones técnicas ambientales y de aprovechamiento. Entrevista sobre aspectos sociales.
Rendición de cuentas	Construcción de informe final de hallazgos	MiAMBIENTE construyó informe con base en grabaciones. Posibles funciones incompatibles.	MiAMBIENTE construyó informe final de hallazgos	WWF fue el responsable.	Cada veedor hacía su informe individual y WWF hacía 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 todavía no.

Presentación de informe final	No fue presentado públicamente. No hay registro de presentaciones internas.	Apenas presentación a puertas cerradas.	Presentaciones 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.	Esta actividad estaba prevista, mientras se realizó el presente estudio.
Publicación de informe final	No publicado.	No publicado.	No publicado y tampoco disponible a los dueños de permisos verificados.	No publicado.	Esta actividad estaba prevista, mientras se realizó el presente estudio.
Seguimiento a la adopción de recomendaciones	Sin registro.	Sin registro.	Sin registro	Sin registro.	Esta actividad estaba prevista, mientras se realizó el presente estudio.

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

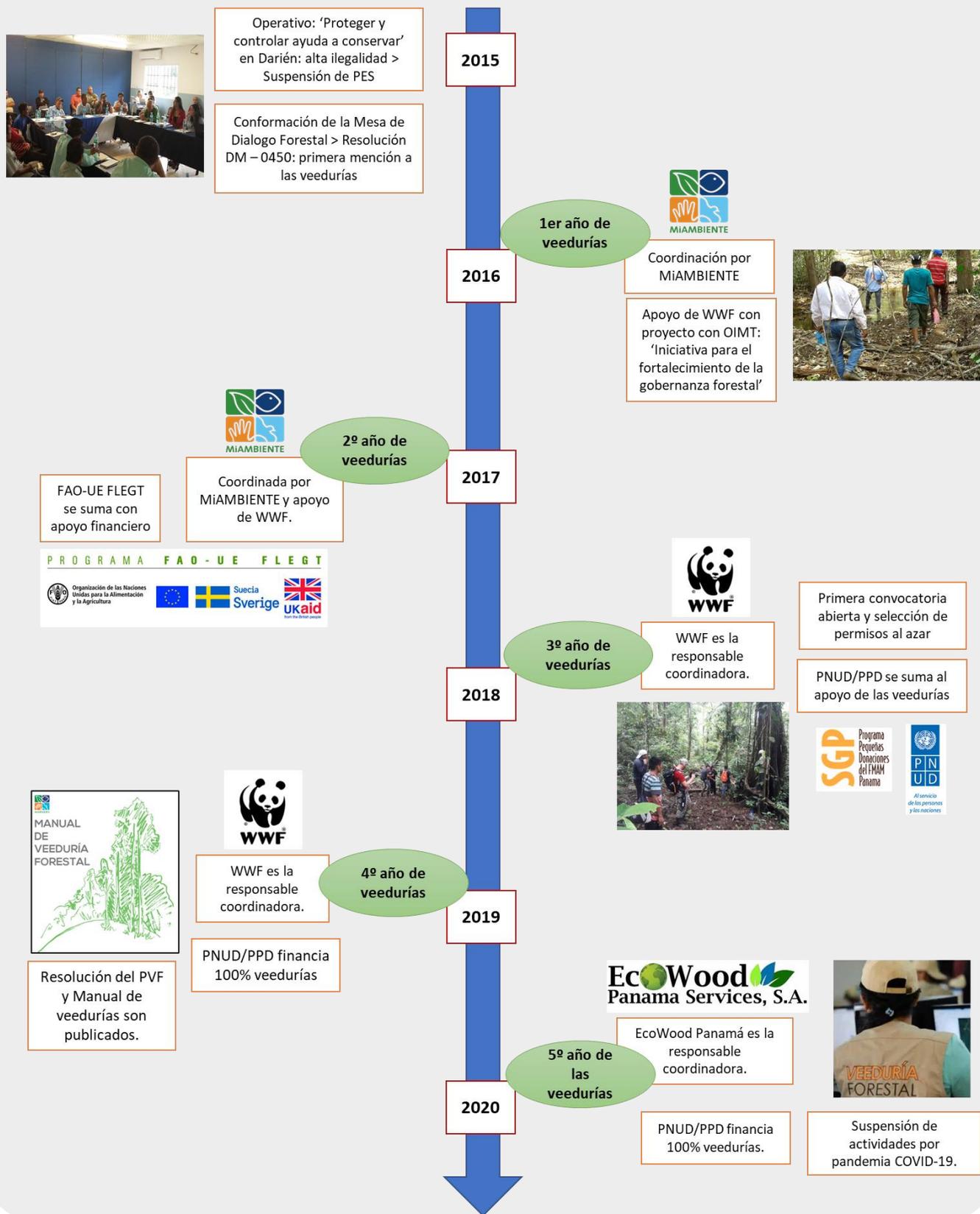


Figura 17 Línea de tiempo de los principales hitos en la trayectoria de las veedurías forestales de Panamá.

3. Análisis

Conforme lo presentado anteriormente, el Programa de Veedurías Forestales de Panamá puede ser caracterizado como un proceso evolutivo, con importantes cambios prácticos y conceptuales al 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 tampoco debe ser entendido como el fin de un curso de aprendizaje, por el contrario, parte de la mejora continua. A continuación, se discuten los principales aspectos relacionados a este proceso de transformación, pero también aspectos conceptuales del enfoque y terminología, independencia e imparcialidad, así como la manera con que las veedurías se ubican e impactan en un sistema más amplio de gobernanza.

3.1 Terminología

Conforme a lo observado en las secciones previas, las veedurías son realizadas mediante un conjunto de etapas repetidas anualmente. La actividad central en este proceso es la observación práctica sobre cómo se está gestionando el aprovechamiento forestal, la cual se realiza con las inspecciones de campo y revisión de expedientes. En un sentido terminológico, aún que se puedan 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 por veces 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 con 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 del componente del sistema de control del estado. Sin embargo, esto depende 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’ inicialmente propuesto por Global Witness (2005). El hecho de que las veedurías se apliquen como un programa formal, en 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. 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, pero que no necesariamente es aplicada en otros formatos de vigilancia forestal independiente.

3.2 Las veedurías como componente de un sistema

Las veedurías forestales de Panamá tienen un enfoque operativo de actuación, 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 panameño. 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 potencial impacto 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 ubicarla 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 PFV 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.

Aún que 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 podría ser parte del sistema de control interno del mismo ministerio, o ser utilizado por esferas de supervisión del gobierno, como una contraloría, defensoría del pueblo o ministerio

público. Así mismo, 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, policías, entre otros. Además, las veedurías tienen una primordial función de promover la transparencia ante a la sociedad, de forma que sus productos pueden ser apropiados en diversas esferas de diálogo y comunicación.

El hecho que las veedurías y sus productos no están localizados como parte de otros mecanismos legales y organizativos, no quiere decir que no pueden ser utilizados en las acciones mencionadas. No obstante, si estas funciones no son claramente determinadas dentro del SVLF y otros sistemas, quedan abiertas brechas para su subutilización y discrecionalidad en su uso. Actualmente, la única referencia directa sobre el uso de 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 2019).

Conforme a lo mencionado anteriormente, el impacto de las veedurías dependerá si se adopta y cómo se adoptada, dado que la referencia citada carece de detalles y criterios en este sentido. Visto eso, además de ser necesario clarificar y ubicar el PVF en un ámbito mayor del sistema, se debe también revisar aspectos referentes a la independencia e imparcialidad con que se ha conducido el proceso durante los últimos años de desarrollo.

3.3 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 por tanto sufrir interferencias que disminuyen 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 se ha realizado totalmente en manos 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, sin criterios

claros y factible de 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.

Ya a partir de 2018, adoptando lecciones de los años anteriores, muchas cosas empezaron a cambiar. En un proceso de distanciamiento de la DCA de las etapas más ‘delicadas’, 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 PNUD/PPD 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 pasó por cambios, muestreando al azar el 10% del total de cada tipo de permiso, tomando en cuenta la distribución geográfica y regiones más vulnerables. Sin embargo, el acceso a las listas de permisos y el acceso a la información sigue 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 eso no tiene que ver con conflictos de interés y es un tema en una debilidad administrativa, pero, considerando que es un problema recurrente, ya podría haber sido subsanado mucho antes y merece una atención mayor de todos los actores.

En cuanto a las misiones, durante los dos primeros años participaron principalmente veedores y MiAMBIENTE y no se contaba con un protocolo muy claro de inspección. En los años siguientes, la participación se extendió también a la entidad coordinadora, como WWF y EcoWood Services, Fundación Arvita, ONG Geo Indígena, PNUD/PPD, 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, saliendo de las manos del MiAMBIENTE hacia actores externos.

En la transparencia...

Las veedurías han progresado bastante en términos de legitimidad de sus procedimientos. No obstante, poco han cambiado en sus etapas finales, la rendición de cuentas, presentación y publicación de 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 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 permiso y regentes. Aunque la resolución dice que los informes se harán públicos en la biblioteca virtual institucional, un ciudadano que quiera hoy acceder libremente a los informes todavía no lo puede realizar.

Conforme a lo mencionado 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 señalado que, en años anteriores, en medio al apuntamiento 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. Aún que 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 con que el proceso sea vulnerable. Conforme lo mencionado en la anterior sección, 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 si el lugar más apropiado para el PVF es el MiAMBIENTE, o estaría mejor como responsabilidad de órganos de control, como ministerio público o 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 gobernanza forestal no es diferente. El 2020 es el primer año en que las veedurías son desarrolladas con la vigencia de la resolución de las PVF y el manual. Hasta el presente 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.

3.4 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 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 como han sido utilizadas estas informaciones por los actores.

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

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 como las mismas autoridades y otros actores están utilizando las informaciones.

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.

3.5 Educación y capacitaciones

Otro potencial impacto 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 presentes. Según algunos actores, esta herramienta ha permitido constatar una falta de conocimientos básicos de los entrevistados sobre el aprovechamiento forestal. Dicha condición hace con que estas personas, muchas veces pequeños finqueros y comunitarios, se hagan más vulnerables en los negocios para el 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 veedurías identifican estas condiciones y pueden generar insumos para políticas públicas de educación sobre MFS. 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 y difusores de conocimiento. En procesos educativos de largo plazo, pueden clarificar el funcionamiento del sector forestal, sus problemas, el potencial del manejo sostenible, y como los ciudadanos pueden mejorar sus actitudes en cuanto 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 de 2020.

La capacitación de veedores también ha cambiado bastante, llevando importantes lecciones en este proceso. La primera de ellas es la importancia de diversificar los veedores. Se ha reconocido que para que haya calidad en las inspecciones de campo y construcción de informes es importante que los veedores tengan ciertas capacidades sobre el tema de gestión forestal y así como habilidades para manejar informaciones. En los primeros años, los grupos estaban compuestos por veedores locales que por veces tenían dificultades en coleccionar y reportar las informaciones como era necesario, de modo que los primeros informes eran más sencillos, hechos con base en la grabación y transcripción de las observaciones. Con la apertura de la convocatoria, el grupo se diversificó y personas con niveles más altos de educación formal empezaron a participar, posibilitando productos con mejor calidad.

Además, los procesos de capacitación que antes tenían de dos a tres días pasaron a durar dos a tres semanas, con carga horaria mucho mayor y con un conjunto de contenidos más amplio. Según algunos de los actores entrevistados, este cambio fue clave y 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.

3.6 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 del Programa FAO-UE FLEGT, y del PPD/PNUD. El MiAMBIENTE, a través de la DCA y DIFOR, han apoyado mayoritariamente en especie, por ejemplo, en capacitaciones y misiones, y en temas de logística. 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 y 2020, el PVF fue totalmente financiado por el PPD/PNUD.

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 el programa ha dependido mucho de entes financiadores externos. Como está estructurado, el programa tiene un costo de cerca de 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 hace un proceso riesgoso en cuanto a su continuidad, visto que pueden retirarse del proceso a 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 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 formas para que los propios actores de la cadena productiva contribuyan y, de forma más compleja, considerar esquemas de colaboración con organizaciones certificadoras de manejo forestal (ej. FSC).

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

Finalmente, es también interesante observar la sostenibilidad social de las veedurías. De modo general se observa una incidencia muy fuerte de grandes organizaciones de desarrollo, pero poco se nota la participación de ONG nacionales en el proceso. Dada la esencia de participación y transparencia del PVF, aunque los ciudadanos participan en cuanto veedores, sería interesante que el proceso tuviera un acompañamiento más cercano de grupos con enfoque socioambiental, a modo 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 en cuanto movimiento y está directamente ligado al tema de educación anteriormente discutido.

4. 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 como un proceso evolutivo, con un conjunto de cambios y perfeccionamientos, y en 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 de este proceso, la promulgación en 2019 de la Resolución del PVF y Manual de Veedurías Forestales 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 responsabilidades de los actores que aprovechan el recurso forestal, 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 es el DIFOR y los regentes forestales.
3. A diferencia de otros casos en que grupos dispersos actúan de forma independiente en sus localidades, las veedurías forestales de Panamá **funcionan de forma centralizada**, con un mismo grupo inspeccionando diversos permisos distribuidos en las regiones cada año. Este grupo es 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 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 potencial de impacto depende mucho de la forma

como sus productos son adoptados y el hecho de ser todavía poco reconocida abre brechas para su subutilización. En este sentido, las veedurías podrían articular más con el sistema de control interno del MiAMBIENTE, con órganos de control del estado como la Defensoría del Pueblo y Ministerio Público y también 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, la misma toma el cuidado para no interferir en etapas específicas.
8. Aunque hubo importantes avances para garantizar su imparcialidad, la **transparencia** de las veedurías sigue como 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 sujeta al MiAMBIENTE, quienes tienen 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 con que sean sujetos a una subutilización y discrecionalidad en su uso.
10. Las veedurías han generado informaciones valiosas y tienen un gran potencial para fortalecer la gobernanza forestal en diferentes esferas. Según ciertos entrevistados, ya se perciben impactos en la conducta de actores del aprovechamiento, regentes y funcionarios del gobierno, de modo que estos ya 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 como 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, no apenas como difusores de conocimiento, pero fortaleciendo el cambio de actitudes tanto dentro cuanto 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 al país, el sector forestal y al ambiente. En términos financieros, la estrategia de compartir costos entre el gobierno y sociedad civil es importante pues vincula la responsabilidad del estado. Por otro lado, la parte que le toca a la sociedad prácticamente mantiene una condición de dependencia de proyectos y programas de cooperación de organizaciones externas, lo que lo hace vulnerable para 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 al debido desarrollo del programa.

5. 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 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 proceso de reconocer las debilidades y fortalezas es parte de cualquier proceso de aprendizaje, siendo fundamental para el avance del sector y gobernanza forestal del país.
4. Analizar estrategias de financiamiento del PVF con actores del propio sector forestal, además de la posibilidad de otros órganos del gobierno se involucrar en el proceso.
5. Estudiar formas de reducir los costos de las veedurías, posiblemente buscando participantes más estables y hacer capacitaciones 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 permisos.

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 a modo de 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.

Capítulo 4. Estudio de caso: las Veedurías Forestales de Perú

En el presente capítulo, se explora y analiza la experiencia de las veedurías forestales de Perú, una iniciativa que ha surgido hace cerca de 12 años, y funciona como un mecanismo de gestión territorial impulsado por el movimiento indígena de la selva amazónica. Esta experiencia ocurre de forma descentralizada en las comunidades nativas y organizaciones indígenas, pero a lo largo de su trayectoria también ha tenido una importante participación de organizaciones externas de desarrollo y actores del gobierno. A continuación, se presenta brevemente el contexto y problemática que presenta el sector forestal de Perú, para en seguida explorar aspectos conceptuales de las veedurías y un poco de las experiencias desarrolladas en el contexto específico de las regiones de Ucayali (Atalaya) y San Martín.

1. Generalidades del sector forestal peruano

El Perú está entre los diez países con mayor cobertura forestal en el mundo, con aproximadamente 740 mil km² (58%) de su territorio cubiertos por bosques (FAO 2015). De estos, cerca de 94% se encuentran en la región amazónica. A pesar de su inmenso valor social, ambiental y económico, en las últimas décadas, estos ecosistemas han sufrido fuertes presiones relacionadas a la agroindustria, la construcción de megaproyectos de infraestructura, el cambio de uso del suelo, entre otros (Proética 2019). Se estima que, entre los años 1990-2015, Perú ha perdido cerca de 40 mil km² de bosques, a una tasa promedio de 157 mil ha por año (FAO 2015).

El informe sobre acciones de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal (MINAGRI 2019) apunta la agricultura migratoria como la principal conductora del cambio de uso del suelo, y que cerca de 85% de la deforestación es ocasionada por muy pequeños productores con escaso nivel tecnológico en su actividad. Por otro lado, la expansión agroindustrial para producción de palma aceitera, asociada a la apropiación ilegal de tierras y validada por esquemas corruptos internos, es también señalada como un importante vector para la deforestación de la amazonia en regiones como Loreto y Ucayali, lo anterior según el informe de Proética sobre ‘bosques y lucha contra corrupción’ (Dammert 2017; Proética 2019).

Este escenario es donde la cadena de valor de la madera peruana se desarrolla en su mayor parte. De modo general, es reconocido el potencial del sector forestal para contribuir al desarrollo sostenible de la región. Sin embargo, pese a este potencial, la actividad forestal maderable es igualmente afectada por altos niveles de informalidad, ilegalidad y limitada competitividad, representando también una seria problemática ambiental del país (Proyecto USAID Pro-Bosques 2019).

En la actualidad, la mayor parte de la madera movilizada en Perú proviene de bosques naturales de tres departamentos amazónicos: Loreto (39%), Ucayali (33%) y Madre de Dios (25%). A su vez, la región de Atalaya (en el departamento de Ucayali) es de donde sale la mayor proporción de madera, con cerca de 22,5% del total movilizado en el país. En este contexto, el aprovechamiento de los recursos se divide entre una serie de modalidades de permisos, también llamados títulos habilitantes (TH). De estos, el aprovechamiento de bosques en tierras de comunidades (nativas y campesinas) y concesiones forestales, se destacan como las principales modalidades de donde se origina la madera movilizada en el país con cerca del 37% y 31% respectivamente (Proyecto USAID Pro-Bosques 2019).

Respecto al tema de legalidad de la madera en el país, existe un vacío de información sobre datos de tala ilegal para los últimos años. No obstante, más recientemente, estimaciones con base en informaciones de supervisión del OSINFOR permitieron inferir que la legalidad es bastante variable entre las modalidades de TH. Aunque los números varían conforme cada región, cerca de 89% de la madera proveniente de concesiones forestales del país es considerada legal, mientras que ese promedio baja respectivamente a 61% y 57% para TH de comunidades y predios privados (Proyecto USAID Pro-Bosques 2019).

Si bien el escenario amazónico proporciona una gama de posibilidades con la diversidad de recursos que alberga, el conjunto de presiones mencionadas representa, en especial, desafíos para las poblaciones indígenas y ribereñas que ahí se encuentran. Se reconoce que el aprovechamiento comunitario del bosque puede ser una alternativa para su desarrollo y que esta actividad exige altos niveles de organización y conocimiento técnico para su éxito. Por otro lado, la baja presencia institucional y difícil accesibilidad al territorio contribuyen a que las invasiones en territorios comunales y la tala ilegal sean realidades frecuentes, minando las posibilidades de desarrollo de estas poblaciones al largo plazo (Besimón 2009).

2. Las Veedurías Forestales de Perú

En la última década, se viene desarrollando el concepto y experiencias de las Veedurías Forestales (VF) en Perú. En su esencia, representan un mecanismo que apoya la gestión forestal y ambiental sostenible de las comunidades de pueblos indígenas, al mismo tiempo que busca contrarrestar las problemáticas de invasiones y tala ilegal a través de la vigilancia de sus territorios. A continuación, se analiza brevemente algunas de las motivaciones y desarrollo histórico de las veedurías en Perú, así como los principales aspectos conceptuales.

2.1 Un breve histórico

La estructura de funcionamiento de las veedurías está intrínsecamente relacionada con el sistema representativo y organizativo del movimiento indígena de la selva peruana. Para un mejor entendimiento de las veedurías y su desarrollo histórico, es necesario conocer mejor su sistema de representación.

Las poblaciones indígenas de la amazonia peruana se distribuyen de Norte a Sur, en las diversas regiones departamentales. De modo general, los individuos y familias indígenas se encuentran organizadas territorialmente en **comunidades** (garantía de imprescriptibilidad de las tierras, Perú 1993), las cuales cuentan con sus respectivos jefes, estatutos y formas particulares de organizarse y vivir. Entendidas como unidades organizativas, estas comunidades conforman grupos llamados **federaciones**. A la vez, estas últimas integran **organizaciones regionales**, relacionadas a un territorio más amplio de su departamento, o mismo entre departamentos, como es el caso de la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de Atalaya (CORPIAA) y la Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM), conformadas por 10 y seis federaciones respectivamente.

Finalmente, las organizaciones regionales pueden estar vinculadas a una **organización nacional**, como es la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú), las cuales actúan como voceras de los pueblos indígenas de la Amazonía. Actualmente, a la AIDSESP se encuentran vinculadas nueve organizaciones regionales, las cuales están conformadas por 109 federaciones y cerca de 1809 comunidades indígenas.

Visto lo anterior, la primera experiencia de veeduría forestal comunitaria se produjo en 2008, en la región de Ucayali, dentro de la Organización Regional de AIDSESP de Ucayali (ORAU). Con el apoyo del Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana (IIAP) y del Gobierno Regional de Ucayali (GOREU), la iniciativa surgió como un mecanismo de control social para promover la práctica del buen manejo forestal comunitario. En esta ocasión, la prioridad de la veeduría era la atención y asistencia técnica con el fin de mejorar las transacciones comerciales entre las comunidades y las empresas madereras (Besimón 2009; Buendía 2019).

Entre 2009 y 2010, a partir de los conflictos políticos y la ‘masacre’ ocurrida en Bagua (Amazonas) en medio a la lucha indígena por respeto a derechos territoriales y sostenibilidad del bosque, la AIDSESP conformó la veeduría forestal indígena nacional, establecida en Lima. Con base en las experiencias previas de la ORAU, la veeduría nacional focalizaba su actuación en el soporte técnico y legal a las discusiones y aportes de los pueblos indígenas, con la finalidad de construir un marco legal forestal que responda a sus necesidades en los diversos niveles (Buendía 2019).

A partir de este proceso, en los años siguientes, se empezaron a replicar el modelo de las veedurías para el contexto de otras organizaciones regionales de la selva amazónica peruana. Se establecieron las VFI de la CORPI en Loreto (2011), FENAMAD en Madre de Dios (2013), CODEPISAM en San Martín (2013), la de CORPIAA en Atalaya-Ucayali (2014), entre otras. A mediados del 2020 se cuenta en dichos departamentos aproximadamente 45 comunidades con Veedurías Forestales internas a su propia estructura organizativa.

2.2 Concepto y mecanismo de funcionamiento

Desde el establecimiento de la primera veeduría de la ORAU, el concepto de las Veedurías Forestales en Perú se ha ampliado a funciones que sobrepasan el inicial apoyo técnico a transacciones comerciales, además de incursionar en ámbitos organizativos diferentes de las organizaciones indígenas regionales. En los últimos años, diversos documentos como manuales y hojas de ruta se han desarrollado y perfeccionado, a modo de ordenar el desarrollo de las Veedurías Forestales en el país. Sin embargo, aunque sirven como guías generales, la aplicación de estas directrices es variable y adaptable según contextos y necesidades específicas de cada organización y comunidad. A continuación, se describen algunos de los principales aspectos conceptuales y organizativos del funcionamiento de las Veedurías Forestales en Perú.

2.2.1 Definición

Las Veedurías Forestales (VF) pueden ser entendidas como una unidad, cuerpo o instancia técnica que se ubica dentro de la comunidad u organización indígena. Esta instancia es conformada por un grupo designado de indígenas de la propia comunidad u organización, quienes tienen conocimientos y capacidades técnicas para asistir la comunidad y sus instancias administrativas en la gestión sostenible de los bosques y territorios comunales. La ONG ECO REDD y CORPIAA, en la ‘Hoja de Ruta para las Veedurías Forestales’ (2019), la definen como:

‘la unidad técnica que se crea y funciona al interior de la organización indígena o de una comunidad para promover y dar asistencia técnica a la gestión sostenible de los bosques y territorios comunales, es liderada por los propios miembros de las comunidades y organizaciones, es responsable de fundamentar y brindar soporte a las decisiones políticas de la organización o comunidad a la que pertenece’ (ECO REDD 2019).

2.2.2 Actores

Las Veedurías Forestales, en cuanto instancia técnica, son esencialmente conformadas por un veedor y un equipo que le asiste, como podría ser un asistente de veeduría, un comunicador, promotor, asesor legal u otros. Esta conformación no es rígida, siendo variable según las condiciones y posibilidades de cada contexto. Aun así, en general, estos actores son indígenas integrantes de las comunidades, siendo idealmente seleccionados mediante un proceso electoral transparente dentro de la organización regional o misma comunidad, y contando con un conjunto de características clave para el desempeño de las funciones.

Aunque las funciones difieren entre una veeduría regional o comunal, las cualidades que los veedores deben tener entre las dos son similares. En este caso, es preferible que el veedor cuente con los mayores niveles de educación formal posible, experiencia en gestión forestal, habilidades organizativas y de comunicación, una reconocida solvencia moral con confianza

del Consejo Directivo y de la comunidad, y ausencia de conflictos de interés que pongan en riesgo la imparcialidad técnica de su función. Finalmente, son actores con un fuerte compromiso al desarrollo social y ambiental ante su comunidad y pueblos nativos.

2.2.3 Motivación

Las razones para el establecimiento de veedurías son variables y están directamente conectadas a los retos y problemáticas que vivencian las comunidades de pueblos indígenas. Muchas de ellas poseen en su territorio largas extensiones de bosques, que por un lado representan importantes oportunidades de desarrollo, pero que requieren cuidados especiales cuando se trata de un aprovechamiento comercial. Además, mismo cuando no hay intensiones comerciales, no es raro que las comunidades sufran con la invasión de su territorio, tala ilegal, entre otras violaciones de sus derechos.

Sumado a este escenario, es común la falta de conocimientos técnicos y administrativos para gestionar permisos forestales, limitaciones para relacionarse con actores de mercado de forma segura, poca asesoría para suscribir contratos o convenios, bajas capacidades para el monitoreo del bosque y territorio, así como para tomar medidas articuladas con las autoridades del gobierno, otros. Estas, entre otras, son condiciones que de alguna u otra forma son abordadas en el actuar de las Veedurías Forestales y que generalmente representan las principales motivaciones para su establecimiento.

2.2.4 Organización, funciones y enfoque de actuación

Como se mencionó anteriormente, las veedurías pueden ubicarse en distintos niveles de la ‘institucionalidad’ indígena, desde el nivel nacional hasta la base comunitaria. Sus funciones específicas varían e interactúan entre sí, formando de esta manera el Sistema Nacional de Veedurías Forestales Comunitarias (SNVFC), con ‘unidades’ instaladas dentro de las comunidades, organizaciones regionales y o federaciones, y en la organización indígena nacional. En el Cuadro 14, se presentan los principales roles de las veedurías en función del tipo de veeduría y el nivel organizativo en que se ubica.

Cuadro 14. Nomenclatura, niveles de organización y funciones de las veedurías en Perú.

TIPO DE VEEDURÍA	NIVEL ORGANIZATIVO	FUNCIONES PRINCIPALES
Veeduría Forestal Comunitaria (VFC)	Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica en las decisiones comunales • Empoderamiento técnico de los miembros de la comunidad • Monitoreo y control comunal • Representación técnica de la comunidad

Veeduría Forestal Indígena (VFI)	Organización indígena regional o federaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica a las comunidades y directivos de la organización para la gestión de bosques y territorios • Representación técnica de comunidades y organización • Contribuir a la gestión de proyectos y sistemas de información de la organización • Asistencia para el monitoreo de bosques y territorios
Veeduría Forestal Nacional (VFN)	Organización indígena nacional: AIDSESP	<ul style="list-style-type: none"> • Participa en espacios de discusión y negociación política, marco legal, gobernanza forestal, servicios ambientales, derechos y territorios indígenas.

Los manuales conceptualizan un amplio conjunto de responsabilidades para las veedurías. Sin embargo, de modo general se pueden destacar tres campos elementales de actuación de las veedurías, siempre en función del tema forestal, ambiental y territorial: la (1) **representatividad**, el (2) **apoyo técnico a la gestión**, y el (3) **monitoreo y control** (Figura 18). En este sentido, mientras que la veeduría nacional actúa principalmente en la representatividad indígena brindando sustento técnico a procesos nacionales (REDD, FLEGT, 169 OIT, políticas públicas), las VFI y VFC, a nivel regional y comunal, tienen mayores funciones operativas y de apoyo técnico.

El apoyo técnico es brindado tanto por las veedurías regionales como comunales, ocurriendo principalmente en el sentido de dar soporte en los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales del territorio. Sea en el diseño de proyectos, capacitaciones, orientación al marco normativo o en las relaciones con actores de mercado e instituciones del gobierno, los integrantes de las veedurías representan pilares del conocimiento técnico, que fortalecen las capacidades de la comunidad y organización regional, y **buscan asegurar** que estas entidades tomen los mejores caminos para el desarrollo.

La vigilancia forestal, a su vez, recae principalmente como función de las veedurías de nivel comunitario. En términos prácticos, hay tres tipos de vigilancia que los veedores comunales pueden ejercer. En el primer caso, la vigilancia puede darse (1) **direccionada al control territorial** y de los bosques comunitarios, de forma a monitorear la integridad del ecosistema, posibles cambios de uso de suelo, tala ilegal e invasiones. La segunda posibilidad sería (2) en contextos en que la comunidad tenga un TH dentro del territorio, y se estaría haciendo la **vigilancia sobre el aprovechamiento de recursos** (maderables o no). En este caso, se busca asegurar el respeto y cumplimiento a los instrumentos de gestión y normativas (planes de manejo, contratos, acuerdos, leyes, etc.), a fin de **prevenir y evitar** la ocurrencia de infracciones y violaciones a la comunidad y la naturaleza.

En este contexto, las veedurías regionales raramente presentan una vigilancia práctica en campo, sino que brindan una asistencia externa a las veedurías comunales de su jurisdicción: haciendo capacitaciones, asistiendo al levantamiento, registro y reporte de información sobre

el territorio, apoyando la construcción y actualización de planes de monitoreo, entre otros. Además, en general funcionan como el enlace para la articulación con las autoridades competentes en casos de denuncia y que ameriten actuación del estado.

La tercera (3) posibilidad en el marco de la gobernanza forestal es que las veedurías aun focalicen su ‘monitoreo’ dentro de la propia comunidad, a fin de **fortalecer el buen gobierno comunal**. En este caso, busca la existencia y cumplimiento de ‘reglas de juego’, observando la conducta y desempeño de dirigentes y miembros de la comunidad, en favor de la transparencia y rendición de cuentas. Visto lo anterior, se percibe que el enfoque de actuación de las Veedurías Forestales de Perú no se limita a una acción de ‘ver’ o ‘vigilar’ la actividad forestal en sus tierras, sino que tienen un enfoque amplio de gestión territorial, buscando la transparencia, el desarrollo socioeconómico, la protección ambiental y el control territorial de sus comunidades.

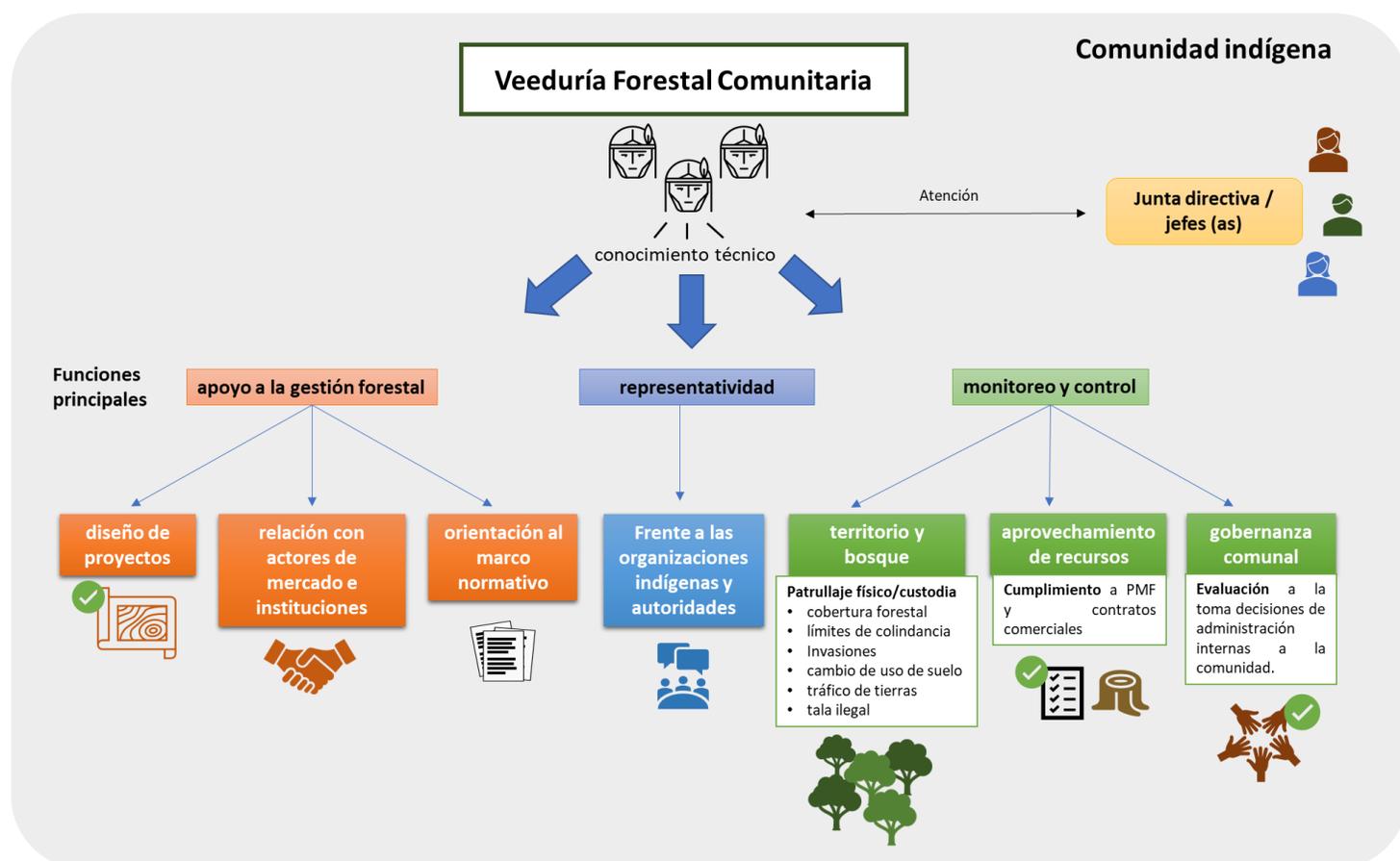


Figura 18 Esquema de las principales funciones desempeñadas por las veedurías forestales al nivel comunal.

Procedimiento

A diferencia de otros modelos de vigilancia independiente, en las Veedurías Forestales de Perú el veedor y su equipo no trabajan de forma puntual en misiones esporádicas, sino que están de forma continua en las diversas funciones. En este sentido, es difícil establecer un inicio, medio y fin en sus procedimientos. Entre cada una de las funciones anteriormente tratadas se podría establecer un protocolo específico de actuación. Sin embargo, los manuales de VF no detallan a este nivel, de forma que eso se trataría en acorde al contexto y necesidades específicas de cada organización y comunidad, con cada una de ellas elaborando su propio plan de monitoreo del bosque y estrategias para la gestión forestal.

2.3 Marco legal e institucionalidad

2.3.1 Normativa

Las veedurías, su funcionamiento y relaciones, tienen el reconocimiento y bases legales en tres instrumentos principales: la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (PNFFS, 2013), la Ley Forestal y de Fauna Silvestre n° 29763 (LFFS, 2014) y el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas (Decreto Supremo n° 021 – 2015). A su vez, la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (Ley n° 29785/2011), reconocido en el Convenio 169 de la OIT, de manera indirecta también puede ser un importante instrumento que respalda la existencia y actuación de las Veedurías Forestales.

1. Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2013)

La **PNFFS**, creada en 2013, en su Eje 1. ‘Institucionalidad y Gobernanza’, estipula la *‘Promoción e institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana, para fortalecer la gestión eficiente y sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como el control y vigilancia: custodios locales, vigilancia comunitaria, veedurías forestales, Comités de Gestión de Bosques, entre otros’* (inciso e) (MINAGRI 2017).

2. Ley Forestal y de Fauna Silvestre (n°29763 – 2014)

En su Artículo 148, la **LFFS** es más específica y estipula que los miembros de las comunidades realizan actividades de monitoreo, control y vigilancia bajo la supervisión de las autoridades comunales y en cooperación con la autoridad forestal regional y otras entidades públicas. Además, indican que los miembros de la comunidad, cuando designados por asamblea comunal y registrados en la autoridad forestal regional, pueden constituirse oficialmente como **‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’** (CVCFC). A su vez, estos comités actúan como custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, y, según el mismo artículo, en esta calidad podrían:

‘intervenir los productos forestales y de fauna silvestre halladas o transportados en el interior de su comunidad, para luego informar a la dependencia más cercana de la autoridad

regional forestal y de fauna silvestre sobre cualquier incumplimiento de la normativa forestal y de fauna silvestre que hayan detectado, a efectos de que dicha autoridad realice las investigaciones necesarias' (MINAGRI 2015).

3. Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas (Decreto Supremo n° 021 – 2015)

El **reglamento para gestión forestal en comunidades** detalla los procedimientos para el reconocimiento de los CVCFC u '*otras formas de organización comunal*' ante la autoridad regional (MINAGRI 2015). En este caso, al mencionar '*otras formas de organización*', se estarían incluyendo las veedurías como aptas para el desarrollo de las facultades descritas en el artículo 148 de la Ley, resaltándose sus **funciones como custodios forestales** dentro de su ámbito territorial (Artículos 127 y 128):

- (a) **salvaguardar los productos** ante cualquier afectación ocasionada por terceros y **comunicar** inmediatamente la autoridad regional forestal;
- (b) **solicitar apoyo** de la autoridad forestal regional, Ministerio Público, Policía Nacional, Fuerzas Armadas y gobierno local según sus competencias;
- (c) **requerir pacíficamente**, en el ejercicio de sus facultades, el cese de las actividades ilegales que advierta.

Aunque esto no está previsto en los instrumentos legales, una vez reconocidos oficialmente como integrantes del 'comité de vigilancia y control forestal comunitario', se ha mencionado que la autoridad otorga una credencial de identificación a estos veedores como 'custodio forestal', mismo que no sean funcionarios públicos.

Además, es interesante resaltar que la función de custodio forestal no recae apenas a los comités de vigilancia comunitaria y veedurías debidamente reconocidos por la autoridad. Las comunidades que sean titulares de TH también son consideradas custodios del patrimonio en el territorio comunal, conforme estatutos comunales y procedimientos aprobados por la autoridad.

2.3.2 Institucionalidad

Con base en los mismos instrumentos legales arriba mencionados, se establecen las principales relaciones entre las veedurías con otros cuerpos públicos. El Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) es el conjunto de los ministerios, organismos e instituciones que, a nivel nacional, regional y local, son responsables por la gestión forestal de Perú. No obstante, para efecto de las veedurías y gestión forestal de las comunidades de pueblos indígenas, se destacan algunas de ellas:

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR): el SERFOR es la autoridad nacional en materia forestal, con quien la veeduría forestal de AIDSESEP, a nivel nacional, tendría mayor contacto.

Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) y cuerpos internos: en el ámbito departamental, como parte del gobierno regional y de la Autoridad Regional Ambiental (ARA), el ARFFS es el órgano responsable por la gestión forestal. Este actor se destaca con responsabilidades en la planificación, promoción, administración, y fiscalización del uso sostenible, aprobación de planes de manejo, conservación y protección de los bosques. Debe promover y establecer mecanismos de participación ciudadana para la gestión forestal, además de promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal dentro de su jurisdicción.

- Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS): es la organización territorial regional que, bajo cargo de la ARFFS, es responsable por la gestión, administración y control público forestales, a un nivel más local, lo que incluye los territorios de comunidades nativas.
- Unidad Técnica de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC): son unidades que pueden ser creadas dentro de las UGFFS, con el fin de brindar atención y servicio eficiente a las comunidades nativas. Tienen importantes funciones en el fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a los miembros de comunidades, facilitación de la participación, promoción y gestión de proyectos productivos, participación en inspecciones de PMF, entre otras funciones.

De modo en general, las ARFFS y, cuando están presentes localmente, la UGFFS y UTMFC, son los enlaces públicos más cercanos con quien las veedurías comunales y regionales tienen mayor contacto. Su relación va principalmente relacionada en la coordinación de apoyo técnico, capacitaciones, acciones conjuntas de control y vigilancia, y gestión de denuncias.

Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR): es el cuerpo encargado por supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones legales de los TH y PMF, y cuando pertinente aplicar sanciones por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre. En este caso, cuando las comunidades cuentan con TH en su territorio, el OSINFOR también trabaja en sus contextos, inclusive brindando capacitaciones sobre gestión forestal, monitoreo y vigilancia de los bosques.

Hay casos en que las organizaciones indígenas establecieron convenios de cooperación interinstitucional con el OSINFOR, comprometiéndose al desarrollo conjunto de actividades de capacitación y comunicación técnica sobre la situación legal de la comunidad por medio de las veedurías comunitarias.

Organismos de investigación y aplicación de la ley: Ministerio Público, Fiscalías especiales, Policía Nacional del Perú, Fuerzas Armadas y el gobierno local, son algunos de los cuerpos que pueden ser activados cuando se identifican actividades ilegales dentro del territorio comunal. Esta activación podría ocurrir directamente por la veeduría forestal comunitaria, pero más comúnmente es mediada por la veeduría regional, ARFFS, UGFFS o UTMFC, según sea acordado como procedimiento de la veeduría y autoridades de apoyo.

En la Figura 19 se sintetizan algunas de las principales figuras y relaciones que se establecen durante el mecanismo de funcionamiento de las Veedurías Forestales.

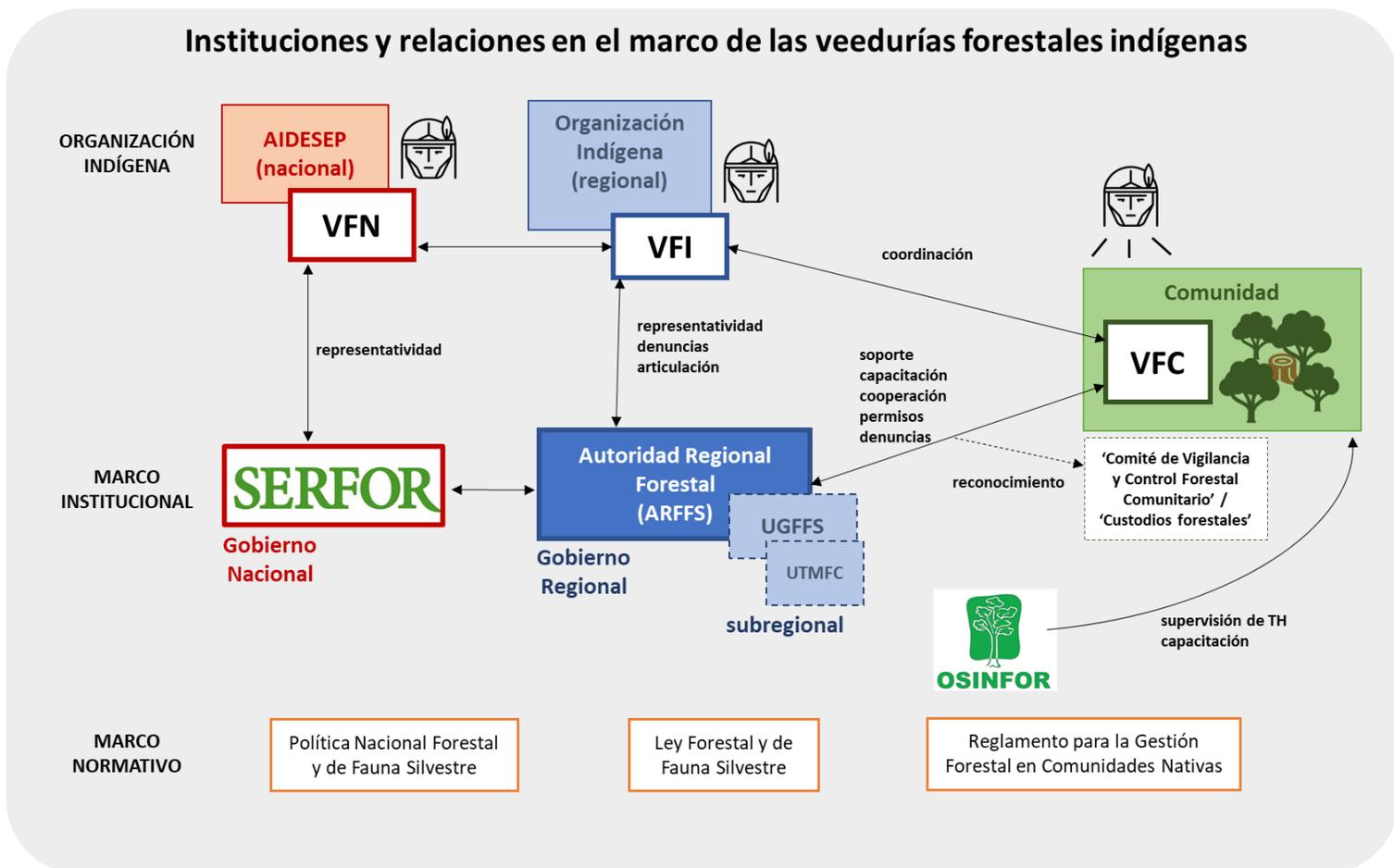


Figura 19 Esquema de las principales relaciones que se establecen en el mecanismo de funcionamiento de las veedurías forestales y otros actores institucionales, y el respectivo marco normativo que respalda estas relaciones.

2.4 Resumen conceptual

A continuación, se resumen las principales características generales de las Veedurías Forestales de Perú (Cuadro 15) según conceptualizan algunos de los materiales guías y actores relacionados al tema.

Cuadro 15 Características generales de las Veedurías Forestales de Perú.

Organización	Comunidades y organizaciones indígenas regionales y nacionales
Mecanismo de vigilancia	Veeduría Forestal
Período de experiencia	2008 - 2020 (general), 2013 – 2020 (San Martín), 2014 – 2020 (Atalaya)
Actores de vigilancia	Veedores forestales: hermanos indígenas comuneros y representantes regionales
Acción y objeto	Verificación al cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal (PMF) en la comunidad. Vigilancia y control del territorio comunal. Asesoría y representación técnica en temas de gestión forestal.
Actores ‘observados’	Operadores forestales, actividades ilícitas, invasores al territorio, tala ilegal, traficantes.
Ámbito/enfoque	Gestión territorial integral. Vigilancia en ámbito operativo de control territorial
Métodos prácticos	Patrullaje periódico en límites y zonas vulnerables del territorio comunal.
Probable alcance del impacto de acciones	Local (Veedurías comunales), regional y político (veedurías Regionales y Nacional).
Reconocimiento/ mandato oficial	Autoridad Regional reconoce veedurías comunales como ‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’ y ‘custodios forestales’
Acceso a información	En teoría ya tienen las informaciones pues operan dentro de su mismo territorio. Autoridad debería facilitar con reconocimiento y convenios.
Frecuencia y direccionamiento	Depende del plan de monitoreo de cada veeduría. Pero podría ser mensual o bimensual, siempre en el propio territorio.
Sostenibilidad financiera	Depende de cada caso, con proyectos y autofinanciamiento. La norma no prevé nada en este sentido.
Reporte de resultados	No hay un protocolo previsto. Teóricamente las acciones de vigilancia son reportadas a la junta directiva comunal, organización regional y autoridades (cuando hay necesidad), pero no se define un protocolo para eso.
Independencia e imparcialidad	Veedurías son independientes del gobierno, pero cooperan directamente con el mismo. Imparcialidad vulnerable visto que vigilan territorio y recursos propios.

3. Experiencias en los territorios

En un sentido teórico, las Veedurías Forestales de Perú están conceptualmente bastante desarrolladas, de modo que en la actualidad ya se cuentan con diversos recursos que sirven de guía, además del importante respaldo normativo. No obstante, la aplicación práctica de estos conceptos no es sencilla, demandando mucha organización, infraestructura, coordinación entre actores y, lógicamente, financiamiento. A modo de entender un poco de los logros y retos existentes en este proceso de aplicación, a continuación, se presentan de manera breve la trayectoria de las veedurías en el contexto de la provincia de Atalaya (región de Ucayali) y en la región de San Martín.

3.1 Las Veedurías Forestales en Atalaya (Región Ucayali)

3.1.1 Trayectoria

La región de Ucayali, más específicamente la zona de Atalaya, es una de las áreas con mayor potencial y actividad maderera en Perú, con cerca de 38.924 km² de bosques primarios. Una gran parte de estos bosques corresponden a comunidades de pueblos indígenas, las cuales son aprovechados en sus actividades de desarrollo, pero igualmente vivencian situaciones de pobreza, débil gobernanza y vulnerabilidad territorial.

La experiencia con Veedurías Forestales en Atalaya se inicia entre 2013 y 2015, cuando, a partir de la experiencia de la ORAU en Pucallpa, se impulsó un proyecto para organizar y consolidar la veeduría forestal al interior de la CORPIAA (Figura 20). Dicha iniciativa fue impulsada por la organización ‘HELVETAS Swiss Intercooperation’ y, al final de dicho período, la VF de CORPIAA ya se encontraba en funcionamiento, brindando asesoría técnica y acompañamiento en la negociación con madereros a las comunidades indígenas que lo solicitaban (HELVETAS 2015).

Aún en el período entre 2011 y 2014, como parte del proyecto ‘Amazonia Viva’, la WWF en conjunto con TRAFFIC, DAR (Derecho Ambiente y Recursos Naturales) y SNV (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo), también apoyaron la conformación y funcionamiento inicial de la veeduría forestal de la FECONAPA (Federación de Comunidades Nativas Ashéninka de la Provincia de Atalaya) (WWF 2015), la cual es una federación filiada a la organización regional URPIA (Unión Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía de la Provincia de Atalaya), de base de la CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú), una organización indígena a nivel nacional, así como AIDSESEP.

En los años siguientes, a partir de que se establecieron las Veedurías Forestales de CORPIAA y FECONAPA, se menciona que se ha brindado apoyo a las comunidades en los temas de gestión forestal. Este soporte se ha dado principalmente con la orientación en

procesos de aprovechamiento y legislación forestal, pero también en la articulación con autoridades regionales como la Sede Operativa Descentralizada de la Autoridad Regional Ambiental-Ucayali (SODA Atalaya) y el OSINFOR. En este tiempo se establecieron diversos convenios de cooperación interinstitucional entre las organizaciones indígenas y el OSINFOR, mirando al desarrollo de actividades de fortalecimiento y soporte técnico a las comunidades. Aun así, son pocos los registros de este período y no es claro cómo exactamente estaban operando las veedurías. En este sentido, se han resaltado condiciones de poca estructura, falta de técnicos y baja intensidad en las actividades.

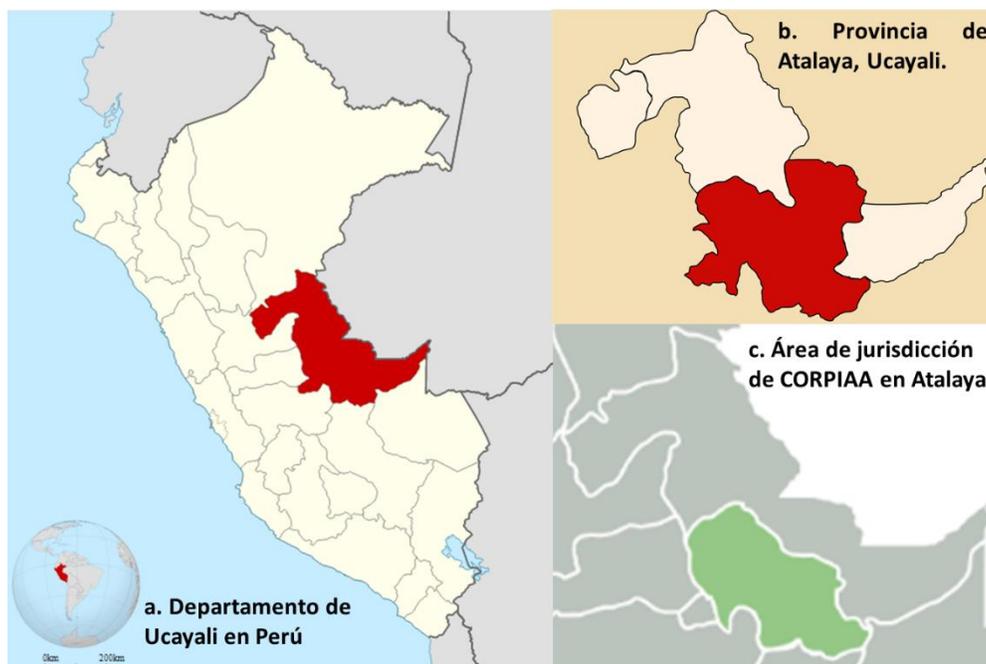


Figura 20 (a) Departamento de Ucayali, (b) provincia de Atalaya y el área de jurisdicción de la organización indígena regional CORPIAA (fuente: a, b Wikipedia; c AIDSESP)

Fue a partir de 2017 que se empezó a dar mayor atención al establecimiento y fortalecimiento de Veedurías Forestales al nivel comunitario. Con el respaldo más consolidado de la ley forestal y su reglamento para comunidades nativas (2015), el proyecto ‘Amazonia 2.0’ (2017-2020), financiado por la Unión Europea y con ejecución nacional por la ONG ECO REDD, ha impartido esfuerzos para la estructuración de Veedurías Forestales en 12 diferentes comunidades de Atalaya (siete filiadas a CORPIAA y cinco a FECONAPA). En el marco del proyecto, las comunidades han recibido capacitaciones diversas, fueron equipadas con materiales para la conducción de sus actividades, y los veedores han recibido pagos mensuales por su trabajo.

En este proceso, se ha dado un gran énfasis en el tema de monitoreo del bosque y control territorial, siendo uno de los focos la formalización de las veedurías como ‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’ ante la autoridad forestal regional, y su reconocimiento en cuanto custodios del bosque. En este aspecto, entre 2018 y 2019, el

programa FAO-UE FLEGT se ha sumado apoyando cuatro comunidades al proceso de reconocimiento ante la autoridad. También se han mencionado apoyos por parte de ONU REDD a la CORPIAA y URPIA, y por parte del Ministerio de Ambiente (MINAM) a algunas comunidades, mediante Transferencias Directas Condicionadas (TDC), y el FIP (Programa de Inversión Forestal) del Banco Mundial.

La trayectoria de las veedurías en Atalaya puede ser observada de forma sintetizada en una línea de tiempo representada en la Figura 21.

3.1.2 Contexto actual y procedimientos

Hasta el inicio de 2019, se habían reconocido apenas seis veedurías a nivel de Atalaya, pero en mayo de 2020 ya eran aproximadamente 28 comunidades con veedurías registradas en la autoridad forestal regional, y otras también estaban en el proceso. En este contexto, se ha señalado que de forma en general las veedurías siguen una línea operativa similar, conforme se propone en la ‘Hoja de Ruta’ desarrollada por CORPIAA y ECO REDD. Sin embargo, se ha señalado que el funcionamiento práctico de las veedurías también varía mucho en función del apoyo que recibía. Por ejemplo, las comunidades apoyadas por el proyecto Amazonia 2.0, además de las capacitaciones, fueron equipadas con oficina, materiales de trabajo y apoyo financiero a veedores, mientras que otras comunidades recibieron mucho menos apoyo.

El funcionamiento de las Veedurías Forestales comunitarias de Atalaya es variable y depende de la existencia o no de títulos habilitantes dentro de sus comunidades. Cuando no había permisos de aprovechamiento forestal en sus territorios, los veedores procedían apenas al monitoreo y control del territorio, a través de patrullajes mensuales, o a cada dos meses. Estos patrullajes se hacían según planes de monitoreo previamente desarrollados, recorriendo linderos, ‘zonas críticas’ más vulnerables a la invasión y a la tala ilegal, y haciendo los debidos registros de las observaciones. En el Cuadro 16 se resumen los principales aspectos de contexto actual de las veedurías de Atalaya.

Cuando se encuentran actividades ilícitas, el procedimiento es registrar la situación y regresar a la comunidad para que, en una asamblea de emergencia, se decidiera la forma de reaccionar. En este caso se señalan dos posibilidades, intentar resolver de forma inmediata, cuando la situación es más sencilla y no ofrece riesgos, o, cuando el problema es ‘mayor’, llamar a la policía, autoridad forestal o fiscalía. De igual manera, la veeduría debería siempre informar a las autoridades sobre la ocurrencia.

Línea de tiempo de las veedurías en las regiones de Atalaya y San Martín

Atalaya

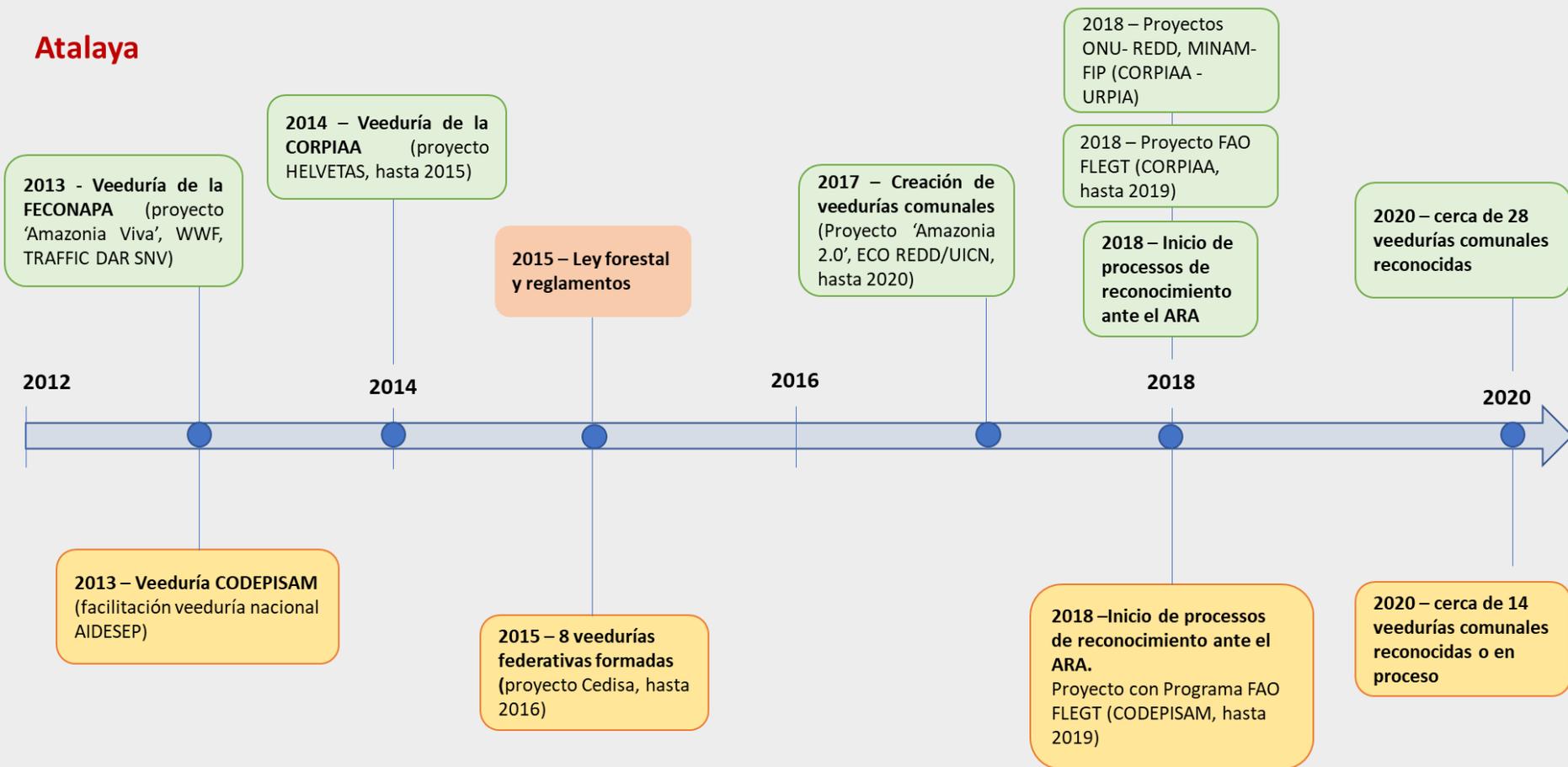


Figura 21 Línea de tiempo sobre los principales hitos y acontecimientos en el proceso de las veedurías forestales en Atalaya (arriba, verde) y San Martín (abajo, amarillo).

Además del patrullaje rutinario, se han aplicado mecanismos de apoyo al monitoreo por parte de las veedurías regionales de CORPIAA y URPIA. Las VF regionales cuentan con acceso a la plataforma GEOBOSQUES del Ministerio de Ambiente, y a cada 15 días reciben imágenes satelitales actualizadas de los territorios indígenas. Con eso, los veedores de la organización identifican posibles puntos de deforestación o actividades anormales e informan a los veedores comunales. Estos a su vez, verifican la situación en campo y reportan las observaciones una vez más a la organización regional, quien, a depender de los hallazgos encontrados, proceden con denuncias u otras medidas necesarias. Este proceso es llamado de ‘alertas tempranas’.

En los casos en que hay TH, además del monitoreo periódico del territorio, los veedores comunales proceden también con las funciones de acompañamiento del aprovechamiento forestal, verificando la documentación, volúmenes de madera y el proceso de venta. De las 12 comunidades participantes del proyecto Amazonia 2.0, se ha mencionado que ocho tenían actividades de aprovechamiento en su territorio.

Otro aspecto interesante que demuestra el espectro amplio de actuación de las veedurías comunales es el rol que ha asumido durante la pandemia de COVID-19 en 2020. En este sentido, desde que ha empezado la crisis, los veedores han actuado como actores de vigilancia y control sobre el acceso de personas en las comunidades de pueblos indígenas, además de articular apoyos con diversos actores frente a las complicaciones generadas en el proceso.

Cuadro 16 Resumen del contexto actual de las Veedurías Forestales en la región de Atalaya.

Veedurías Forestales en Atalaya – contexto actual

<p>Número de veedurías</p>	<p>Aproximadamente 28 VFC reconocidas activas. Dos VFI regionales en CORPIAA y URPIA.</p>	
<p>Actuación</p>	<p>La forma con que actúan es variable conforme los recursos que han recibido. De modo general, han realizado control territorial, algunas de forma ordenada siguiendo planes de monitoreo, otras de forma más tradicional’. En algunos casos también se están controlando y apoyando la gestión forestal. La VFI apoya a través de ‘alertas tempranas’. Hay también un control relacionado a la crisis del COVID-19.</p>	
<p>Sostenibilidad</p>	<p>Variable. La mayoría de los casos ha recibido financiamiento por proyectos de cooperación, pero algunos ya están por terminar. Hay casos en que la comunidad ha destinado fracciones del ingreso con aprovechamiento forestal a sus comités de control y vigilancia forestal comunitaria. La mayoría no tiene estrategias para sostenibilidad.</p>	

3.1.3 Impacto

De forma generalizada, diversos actores han reconocido mejoras en la región, resaltando una notable disminución en la incidencia de la tala ilegal en los últimos tres o cuatro años. Incluso se ha señalado que los propios agentes del OSINFOR han identificado mucho menos problemas cuando se trata del aprovechamiento en los territorios indígenas. Algunos de esos actores atribuyen los cambios positivos a la existencia y actuación de las Veedurías Forestales en Atalaya.

No obstante, aunque las veedurías estén instaladas y reconocidas en diversas comunidades, es difícil conocer el real impacto que están generando. Cada comunidad es una realidad diferente, de modo que la forma exacta como están actuando, aplicando planes y siguiendo manuales puede ser muy variable. En este sentido, sería necesario un análisis más específico de cada comunidad para poder establecer una relación de causalidad entre la existencia de las veedurías y posibles cambios en el desarrollo comunitario, disminución en la tala ilegal, invasiones, entre otros aspectos.

3.2 Las Veedurías Forestales en San Martín

3.2.1 Trayectoria

Ubicada en la Amazonía Peruana, la región de San Martín tiene una superficie de 51.253 km² (3,9% del territorio nacional), con una población estimada de 794.730 habitantes (64,9% es urbano y 35,1% rural) (Figura 22). Aunque el 85% del territorio cuenta con recursos forestales y fauna silvestre (MINAM 2020), la representatividad de San Martín en la producción de madera es pequeña cuando es comparada a otras regiones, con cerca de 0,1% del total de oferta de madera rolliza (Proyecto USAID Pro-Bosques 2019).

Así como el caso de Atalaya, San Martín también enfrenta un escenario con problemáticas complejas con la migración, el crecimiento poblacional, ocupación y uso indiscriminado de los recursos forestales, entre otros. Entre las comunidades de pueblos indígenas nativos de la región, la invasión de sus territorios, tráfico de tierras, y por consecuencia la pérdida de bosques, deterioro de los medios de vida, representan problemas serios que generan conflictividad socio ambiental y contribuyen a la vulnerabilidad de estas poblaciones. Estas condiciones están directamente relacionadas a la falta de una política justa de ordenamiento territorial,

desarticulación y crisis institucional, débiles capacidades técnicas de las poblaciones indígenas y sus organizaciones, entre otros (Buendía 2015a).



Figura 22 Departamento de San Martín y área de jurisdicción de la organización regional indígena CODEPISAM (rojo) (fuente: Wikipedia)

La experiencia de San Martín con Veedurías Forestales inicia en julio del 2013, cuando se crea y designa al primer Veedor Forestal Indígena en la CODEPISAM, la organización indígena de la región, y que actualmente tiene cerca de ocho federaciones y 129 comunidades vinculadas. Este esfuerzo inicial ocurrió mediante la facilitación de la Veeduría Forestal Nacional de AIDSESP, en el marco del Sistema Nacional de Veedurías Forestales Comunitarias (SNVFC). Sin embargo, no se encuentran registros accesibles que describen su proceso de creación y la actuación de la veeduría en el período inicial de su conformación.

Posteriormente, entre los años 2015 y 2016, con el apoyo financiero del programa FAO-UE FLEGT y colaboración de TRAFFIC y ECO REDD, la ONG CEDISA (Centro de Desarrollo de la Selva Alta) desarrolló el proyecto *‘Mecanismo de observación independiente en el sector forestal a partir de la Veeduría Forestal Comunitaria para mejorar la gobernanza a nivel local en la región San Martín’*. En el marco de este proyecto, se han desarrollado importantes productos de estratégicos a las veedurías como: (1) un Diagnóstico de Línea Base de la gestión de bosques de las comunidades de pueblos indígenas miembros de la CODEPISAM, (2) una Propuesta de Mecanismo de Observación Forestal Independiente para la CODEPISAM, y (3) una Propuesta de “Hoja de Ruta” para la gestión de la Veeduría Forestal Indígena de la CODEPISAM (CEDISA 2015b).

En este caso, el (2) Mecanismo de Observación Forestal Independiente propuesto para la CODEPISAM y veedurías tenían muchas de sus características basadas al concepto de Monitoreo Forestal Independiente conforme la propuesta inicial de Global Witness (2005).

Como parte de este proceso, la CODEPISAM eligió a dos veedores forestales para la implementación de la Veeduría Forestal Indígena. Poco después, en el inicio de 2016, ya las ocho federaciones indígenas afiliadas a la CODEPISAM eligieron dos veedores forestales por federación, haciendo un total de 16 veedores forestales federativos. A la época, estas 18 personas formaron la red de veedores forestales indígenas en la región de San Martín e incluso la CODEPISAM ha suscrito un convenio de cooperación interinstitucional con el OSINFOR, el cual estuvo vigente hasta 2017. No obstante, se resalta que estas figuras todavía no eran reconocidas ante la Autoridad Forestal, como *‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’*.

Durante la vigencia del proyecto, las veedurías han efectuado una serie de acciones en las comunidades (CEDISA 2016), desde la asesoría a procesos sancionatorios del OSINFOR y orientación para establecimiento de negocios forestales, hasta la gestión de conflictos territoriales entre comunidades y problemas de acceso a agua con propiedades vecinas. Estas y otras actividades se encuentran documentadas en los informes del este proyecto.

Entre 2018 y 2019, una vez más con el apoyo del Programa FAO-UE FLEGT, la CODEPISAM ha impulsado el proyecto *‘Fortaleciendo la gobernanza forestal comunitaria a partir de la consolidación de las Veedurías Forestales en la región San Martín – PERÚ’*. En este caso, el esfuerzo fue enfocado en el establecimiento de veedurías al nivel comunal, y su respectivo reconocimiento ante la Autoridad Regional Ambiental (ARA) en cuanto comités de vigilancia y *‘custodios forestales’*. El proyecto apoyó el proceso de formalización de cuatro veedurías comunitarias, con el nombramiento y capacitación de cerca de 18 veedores forestales, además de haber trabajado en la articulación con autoridades del sector forestal y otros actores.

La trayectoria de las veedurías en San Martín puede ser observada de forma sintetizada en una línea de tiempo representada en la Figura 21.

3.2.2 Contexto actual

En la actualidad, San Martín tiene un total de nueve comunidades nativas con veedurías reconocidas o en el proceso de reconocimiento, siendo cuatro de ellas las trabajadas en marco del proyecto con FAO FLEGT, y otras cinco apoyadas en un proyecto de CODEPISAM con ONU REDD. Además, hay más de cuatro comunidades con intenciones de hacer el reconocimiento de sus comités de vigilancia forestal. Por otro lado, se ha comentado que una gran parte de los 18 veedores formados en el ámbito federativo por el proyecto de CEDISA en 2016 ya no se encuentran activos, de modo que algunas federaciones se han alejado del tema forestal. Finalmente, la CODEPISAM cuenta actualmente con un veedor forestal indígena, quien trabaja dentro del marco del proyecto de ONU REDD.

En San Martín son muy pocas las comunidades de pueblos indígenas que cuentan en la actualidad con títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos forestales. Incluso, según mencionan algunos de los entrevistados, una gran fracción de las comunidades se encuentra con sanciones del OSINFOR por infracciones anteriores con actividades de aprovechamiento y por eso no se encuentran en condiciones para ingresar en cualquier negocio forestal. En este escenario, en algunos casos se están realizando negociaciones para la condonación o amortización de las deudas. Aun así, hay también casos de comunidades que ni siquiera tienen intereses en desarrollar el aprovechamiento en su territorio debido a este proceso sancionatorio. En el Cuadro 17 se resumen los principales aspectos de contexto actual de las veedurías de San Martín.

En términos prácticos, la mayoría de las comunidades con veedurías están activas principalmente en el desarrollo de actividades de monitoreo y control del territorio comunal. Para tal efecto, el ARA las ha capacitado en temas de levantamiento de actas, como incautar la madera, cubicar, así como técnicas de monitoreo y vigilancia. No obstante, se menciona la existencia de un vacío en la implementación de las veedurías, una vez que no cuentan con capacidades y equipamientos para el monitoreo. En este sentido, las veedurías sí realizan la vigilancia, pero sin seguir un plan de monitoreo ordenado, con una metodología y periodicidad fija. Se ha señalado que lo hacen de forma ‘espontánea’ o ‘tradicional’, por ejemplo, cuando salen para cazar y encuentran alguien desconocido, o por ejemplo si escuchan una motosierra. Además, también se ha mencionado el apoyo de la veeduría de CODEPISAM con el mecanismo de ‘alertas tempranas’ a través de la plataforma GEOBOSQUES del MINAM.

En relación con este punto, se ha enfatizado una fuerte coordinación entre la CODEPISAM y el ARA para impulsar un soporte más próximo de la autoridad al fortalecimiento de las veedurías. En este caso, representantes del ARA han mencionado que el organismo se encuentra estableciendo su Unidad Técnica para el Manejo Forestal Comunitario, y que incluso ya tenían actividades programadas de capacitación y apoyo a las comunidades para estructurar procesos de vigilancia y monitoreo territorial, pero dichas

acciones fueron aplazadas dadas las condiciones generadas por la pandemia del COVID-19 a partir de marzo de 2020.

Con relación a la sostenibilidad de las veedurías, las comunidades y CODEPISAM todavía no cuentan con un recurso o estrategia establecida para su mantenimiento en el largo plazo. En algunos casos, se está visualizando oportunidades en la asociación a programas de conservación que aportan incentivos para que las comunidades aseguren la integridad del bosque dentro de sus territorios. Este sería el caso del ‘Programa Bosques’, del Ministerio de Ambiente, el cual paga una cierta cuantía por hectáreas conservadas.

Por otro lado, se ha mencionado que el proceso de formalización ha sido un paso fundamental para la sostenibilidad de las veedurías, una vez que este reconocimiento permite una mayor articulación y apoyo ante las instituciones públicas. Este reconocimiento ha llevado también a la valorización de las veedurías dentro de las propias comunidades, de modo que anteriormente los propios indígenas no valoraban mucho las veedurías. Ahora, con el ‘título oficial’ que se les ha otorgado la autoridad forestal, los veedores son tomados más en serio.

De modo general, algunos actores han reconocido que la conformación de las veedurías y el fortalecimiento de capacidades de las comunidades sobre el tema forestal ha disminuido considerablemente su vulnerabilidad frente a diversas situaciones. Se menciona que no era raro la conducción de actividades ilícitas y acuerdos dudosos a la espalda de la asamblea comunal en años anteriores, pero que en la actualidad son situaciones menos recurrentes dada la sensibilidad de los comuneros y su preocupación al tema de la conservación y recuperación de áreas degradadas.

3.2.3 Impacto

Así como en el caso de Atalaya, de modo general se ha mencionado una disminución en la incidencia de la tala ilegal en la región de San Martín en los últimos años. Sin embargo, igualmente se carece de información más detallada que permita establecer relaciones de causa y efecto por la presencia de las veedurías. Aunque los documentos mencionan la creación de la Veeduría Forestal ya en 2013, no hay registros disponibles que detallan su actuación desde esta época, siendo difícil decir cuáles fueron los posibles impactos generados. En cuanto a la actuación de los veedores de las federaciones vinculadas a CODEPISAM, existen registros de su actuación apenas en el período de funcionamiento del proyecto de CEDISA, pero, asimismo, no hay un seguimiento que permite decir el impacto más allá de sus acciones puntuales en este período.

Cuadro 17 Resumen del contexto actual de las Veedurías Forestales en la región de San Martín.

Veedurías Forestales en San Martín – contexto actual

<p>Número de veedurías</p>	<p>Nueve VFC reconocidas o en proceso de reconocimiento y otras cinco con interés de reconocerse. Pocas VFI de federaciones y con baja actividad. Una VFI de CODEPISAM.</p>	
<p>Actuación</p>	<p>Control y vigilancia territorial de forma ‘tradicional’, sin un plan ordenado para el monitoreo. Veedurías poco equipadas y todavía con pocas capacidades para una vigilancia sistemática. VFI de CODEPISAM apoya con ‘alerta temprana’. Muy pocas comunidades cuentan con TH activos.</p>	
<p>Sostenibilidad</p>	<p>Variable. Hay VF que están visualizando acceder apoyos del ‘Programa Bosques’ del MINAM, otras que reciben apoyo de proyectos de cooperación. De forma en general, son ausentes estrategias para la sostenibilidad a largo plazo.</p>	

4. Análisis

Las Veedurías Forestales de Perú pueden ser entendidas como un proceso evolutivo, con importantes cambios conceptuales y prácticos al largo de sus 12 años de desarrollo. Las veedurías indígenas se estructuran en un sistema complejo de actuación. Si bien es cierto, por un lado, pueden ser analizadas individualmente como unidades autónomas dispersas en el territorio de la selva amazónica, por otro lado, integran un gran sistema de relaciones intrínsecamente relacionado a la ‘institucionalidad’ indígena. A continuación, se discuten los principales aspectos conceptuales de la terminología, enfoque y la forma con que las veedurías se ubican en un sistema más amplio de gobernanza, así como los desafíos y aspectos prácticos vivenciados en el contexto de las regiones de Ucayali (en Atalaya) y San Martín.

4.1 Terminología

Conforme lo descrito en las secciones anteriores, el actuar de las veedurías se conceptualiza entre tres líneas básicas, (1) la representatividad técnica, (2) la asesoría técnica para el desarrollo forestal, y (3) la vigilancia del bosque y territorio. Tratándose específicamente de esta última función, las veedurías comunales operan como unidades fijas de sus comunidades y, al menos en teoría, realizan patrullajes periódicos dentro de su territorio, observando y registrando indicadores y ocurrencias según un plan previamente determinado. En comunidades que tienen títulos habilitantes, donde se conducen actividades de aprovechamiento forestal, la función se extiende también a la vigilancia específica del aprovechamiento, observando el cumplimiento a los instrumentos normativos y de gestión (leyes, PMF, otros).

Dado el carácter de periodicidad y colecta sistemática de información en campo, además de que los veedores son agentes de ‘planta’, constantes en el territorio, la vigilancia realizada por las veedurías puede ser caracterizada como una actividad de ‘monitoreo’. En este sentido, se distingue de una ‘auditoría’, normalmente realizada de forma puntal por un actor externo que verifica el estado de funcionamiento de un sistema. Tampoco puede ser considerada una actividad de evaluación, la cual tendría una mayor función crítica y analítica, buscando establecer relaciones de causalidad y juicios de valor.

No obstante, el monitoreo desempeñado por las veedurías, cuando es observado dentro de su contexto de actuación, puede también ser entendido como una actividad de ‘control’. Operar dentro de su propio territorio, protegiendo sus propios recursos e intereses, con cierto nivel de autoridad en cuanto ‘comités de vigilancia’ y ‘custodios forestales’, y en una relación de cooperación con las autoridades que aplican leyes del estado, son características que configuran las veedurías como unidades de control territorial. En otras palabras, la relación

de propiedad y autoridad de las veedurías con su territorio y recursos, de cierta manera, hacen del monitoreo una acción de control.

En una perspectiva más abierta, las veedurías pueden ser también entendidas como componentes del sistema de control y vigilancia más amplio de su país o región. En este escenario, las veedurías comunales no son apenas vistas como unidades de control de su propia comunidad, sino que representan una pieza que, junto a otros actores de la estructura estatal y de las veedurías regionales, operan controlando y conservando los recursos nacionales, como son los bosques.

Con relación a la terminología internacionalmente utilizada para los diferentes modelos de vigilancia forestal independiente, la experiencia de Perú de alguna forma tiene características del concepto de ‘Monitoreo Forestal Independiente’ (MFI) propuesto por Global Witness (2005). Mediante la formalización y reconocimiento ante el ARA, las veedurías se aplican con un estatus comparable a la ‘oficialidad-pero-independencia’ propuesto para el MFI. No obstante, hay puntos que no se encajan completamente con este concepto.

Por ejemplo, cuando Global Witness propone el estatus de ‘oficialidad’, mucho se refiere al libre y fácil acceso a documentos oficiales y bosques. Esto normalmente sería pensado para actores que monitorean territorios de terceros, pero, considerando que el aprovechamiento y control se da dentro de los propios territorios indígenas, las mismas comunidades ya deberían tener acceso a los expedientes forestales y, lógicamente, acceso a sus propios bosques. El carácter de ‘independencia’ del concepto MFI también es discutible. Aunque las veedurías sean cuerpos independientes frente al estado, parecen operar más en el sentido de cooperar con el mismo, muchas veces funcionando como un brazo de campo de las autoridades, y no tanto como un actor que emite una ‘segunda opinión’ con una perspectiva externa del sistema.

Las veedurías no se enfocan tanto a una vigilancia sobre la actuación de las propias autoridades, como un ‘monitoreo al monitor’ (monitoring the monitor), característico del concepto de MFI. De este modo, es complicado clasificar las veedurías como un ejemplo preciso de MFI. Más bien, tiene características de un ‘Monitoreo por mandato propio’ (o ‘external monitoring’), donde no hay tanto un enfoque investigativo y sistémico del sector, sino que más puntual a nivel comunitario, con características de control y con énfasis en la detección de infracciones y realización de denuncias puntuales.

4.2 Independencia e imparcialidad

Relacionado al tema de control, es también discutible la independencia con que las veedurías actúan dentro de sus territorios. Si por un lado pueden ser considerados formas de monitoreo/control independiente de las acciones oficiales del gobierno, por otro lado, al estar

vigilando su propio territorio y comunidad, las veedurías no están exentas a conflictos de interés y de asumir funciones no compatibles.

Por ejemplo, el rol de diseñar proyectos, negociar con terceros, aprobar internamente PMF y vigilar el aprovechamiento, en teoría, hace del veedor una figura más vulnerable a la corrupción que cuando estas funciones son distribuidas entre más personas. Por otro lado, la vigilancia territorial y ambiental también puede presentar controversias, una vez que los veedores estarían monitoreando sus propios ‘hermanos’ y eventualmente tendrían que denunciarlos ante lo jefes y junta directiva. De la misma forma se complica la función de monitorear la gobernanza comunal y el cumplimiento de acuerdos internos.

Aunque se propongan elecciones transparentes o protocolos para asegurar la idoneidad, legitimidad, honestidad y compromiso del veedor con su comunidad, la imparcialidad es una cuestión compleja y que muchas veces se hace difícil de controlar. Es un tema que merece una reflexión más profunda en el proceso de estructuración de cada veeduría, a fin de encontrar alternativas para que las mismas tengan cierto nivel de independencia inclusive dentro de sus propias comunidades.

4.3 Un enfoque integral de gestión territorial

En términos conceptuales, las Veedurías Forestales de Perú se estructuran con un enfoque integral de actuación, con potencial para tener efectos en la legalidad del sector forestal en varias direcciones. Por un lado, las veedurías tienen un carácter preventivo a través de la asesoría técnica y el aseguramiento de una gestión forestal comunitaria justa y sostenible, así evitando la ocurrencia de problemas relacionados al incumplimiento de normas y acuerdos durante el proceso de aprovechamiento. Por otro lado, con el mecanismo de control y vigilancia, tienen un carácter de remediación y respuesta, accionando frente a diversos tipos de ocurrencias, como la tala ilegal, invasión y tráfico de tierras, entre otros. En este sentido, las veedurías son un mecanismo que va más allá de una vigilancia tradicional del aprovechamiento forestal, sino que representan un verdadero instrumento de gestión territorial, con enfoque ambiental y de desarrollo.

Este concepto integral es resultado de un largo proceso evolutivo, siendo que el foco inicial era más al apoyo técnico para el aprovechamiento forestal. De la misma forma, también ha evolucionado la manera como las veedurías han sido comprendidas e incorporadas en un sistema más amplio de gobernanza forestal del país. De modo general, la inclusión de las veedurías y comunidades de pueblos indígenas en los instrumentos normativos de gestión forestal son frutos de un largo proceso de lucha y negociación por parte del movimiento indígena y actores cercanos.

Como se expuso anteriormente, las veedurías son reconocidas en los principales instrumentos políticos y legales a nivel nacional, consideradas como un mecanismo de participación ciudadana ‘para la gestión eficiente y sostenible de los bosques’. Aun así, la ley

forestal y sus reglamentos enfatizan el rol de control y vigilancia de los ‘comités comunitarios’ y ‘custodios forestales’, y posicionan las veedurías como un actor cooperante, con quien las autoridades establecen relaciones de apoyo mutuo para la protección del bosque. En este sentido, las veedurías se ubican más como un componente del sistema de vigilancia y control forestal nacional, que como un actor externo e independiente de verificación de la legalidad forestal.

4.4 En la práctica...

En términos generales, se puede considerar que las Veedurías Forestales de Perú son conceptualmente bastante desarrolladas y de cierta manera cuentan con un respaldo político-normativo avanzado. No obstante, la aplicación práctica de lo que está idealizado en los manuales y documentos legales es todavía un desafío. Así, para la comprensión generalizada de la situación actual de las Veedurías Forestales en Perú, es necesaria una mirada específica a cada región y subregión donde se están desarrollando.

Observando la trayectoria de las veedurías en Atalaya y San Martín al largo de la última década, se percibe un camino de cierta forma irregular en cuanto a la presencia e intensidad de actuación de las veedurías. Son escasos los relatos y documentos que registran claramente como fue el actuar de las veedurías regionales en cada año desde su formación, de modo que la mayor parte de la información disponible está asociada a los períodos en que se desarrollaron proyectos de cooperación con actores externos.

De cierto modo, esta situación puede indicar una debilidad en el registro de actividades, pero también la existencia de períodos de baja actividad de las veedurías. En este sentido, una serie de cuestionamientos pueden ser hechos, siendo el principal ¿Por qué ha habido períodos de baja actividad de las veedurías?

En la actualidad, tanto Atalaya como San Martín se encuentran con veedurías comunales activas, con cerca de 28 y 13 veedurías reconocidas o en vías de reconocimiento ante las autoridades regionales. No obstante, el hecho de existir formalmente no necesariamente significa que estas veedurías están actuando, aún menos en los modelos propuestos por los manuales y legislación. Se han mencionado casos de veedurías que están realizando una vigilancia estructurada con planes de monitoreo y periodicidad definida, mientras que hay casos en que las veedurías hacen una vigilancia ‘tradicional’, como ya realizaban antes de ser oficialmente llamadas veedurías.

Una posible explicación para este escenario es que la crisis generada por la pandemia de COVID-19 (a partir de marzo de 2020) ha congelado el avance de algunas veedurías y procesos que estaban en vías de desarrollo. Por ejemplo, capacitaciones agendadas del ARA de San Martín tuvieron que ser aplazadas. Por otro lado, el escenario actual también puede estar asociado al hecho de que una buena parte de las veedurías más activas son justamente las que están recibiendo un mayor apoyo de proyectos, mientras que las menos activas no

están con apoyo. Aun así, se mencionan también algunos pocos casos de veedurías que no reciben apoyo externo, pero están funcionando bien, por ejemplo, el comité de vigilancia y control forestal de la comunidad de Pavote en Atalaya.

Tanto en Atalaya cuanto San Martín hay proyectos de desarrollo de veedurías que recién se han finalizado o en vías de finalizar, como es el caso del ‘Amazonia 2.0’ y proyectos apoyados por el Programa FAO-UE FLEGT. En este contexto, es sumamente importante el seguimiento a las veedurías una vez terminados los proyectos, a fin de comprender como se desarrollan en la ausencia de apoyo externo.

Por ejemplo, en el caso del proyecto de CEDISA finalizado en 2016, se ha mencionado una gran dispersión de los veedores federativos nombrados y capacitados, de modo que son pocos los que restan activos del grupo inicial. En el caso de ‘Amazonia 2.0’, se ha comentado que posiblemente apenas cuatro de las 12 veedurías apoyadas por el proyecto tienen intenciones claras de seguir actuando.

En la práctica, cada comunidad nativa es un universo distinto, con condiciones y capacidades humanas específicas, así como problemáticas variadas. En este sentido, es muy difícil explicar el éxito o falla de las veedurías de forma generalizada sin hacerse un análisis considerando las especificidades de cada caso. Una comunidad puede recibir todo el apoyo externo para estructurar su veeduría, pero si la propia comunidad tiene problemas de corrupción u otros tipos de cuestiones estructurales, la probabilidad de que se mantenga la veeduría es mínima. Por otro lado, una veeduría establecida en una comunidad socialmente bien estructurada puede tener grandes chances de éxito mismo con un apoyo externo mínimo.

4.5 Sostenibilidad...

Socio-institucional

La discusión sobre la sostenibilidad de las veedurías nos hace regresar al cuestionamiento anteriormente hecho ¿Por qué ha habido periodos de baja actividad de las veedurías en años anteriores? y ¿Por qué mismo actualmente esta actividad parece tener una intensidad variable?

La respuesta para estas preguntas no es sencilla y posiblemente no puede ser contestada de manera generalizada, de modo que las realidades comunales son distintas y son diversos los desafíos que las veedurías han enfrentado para mantener sus actividades. Muchos actores resaltan la necesidad de más capacitación a los veedores y falta de equipamientos operativos, pero también un bajo reconocimiento por parte de la propia comunidad, falta de conciencia y voluntad de los mismos jefes. Además, se ha resaltado la necesidad de fortalecer la transparencia dentro de la propia organización indígena y evitar casos de corrupción interna que sobrepasan las capacidades de gestión de las veedurías

Para algunos de estos problemas, el reconocimiento formal del ARA ha significado un importante paso para la sostenibilidad de las veedurías. El estatus ‘oficial’ de los veedores como agentes de ‘custodio forestal’, además de sus potestades prácticas de campo, tiene una carga simbólica que ha proporcionado mayor respeto y valorización por parte de los hermanos comuneros, juntas directivas y una mayor autoestima entre los mismos veedores.

Ya en términos de las relaciones institucionales, diversos actores entrevistados han mencionado un importante cambio en la postura de las autoridades forestales frente a las veedurías en Atalaya y San Martín. De modo general, se dice que en años anteriores no se tenía un mayor apoyo de las autoridades, mientras que ahora las mismas parecen estar más involucradas al sistema de funcionamiento de las veedurías, reconociendo su importancia para la gobernanza forestal regional. El ARA y OSINFOR han brindado capacitaciones y han demostrado intención de estar más presentes en el apoyo técnico a las comunidades. Incluso, en el contexto de San Martín, se ha señalado que la autoridad está estructurando una Unidad Técnica de Manejo Forestal Comunitario para brindar mayor apoyo a las comunidades y coordinar acciones de monitoreo con las veedurías.

Este cambio de postura de las autoridades puede estar relacionado a que ya se ha tenido tiempo suficiente para cimentar ideas y canalizar esfuerzos desde que se promulgaron las normativas forestales más inclusivas. Por otro lado, desde 2017 y 2018, los proyectos para el reconocimiento de las veedurías han presionado una mayor actuación de parte de las autoridades. Por fin, también se ha mencionado cambios en los gobiernos, de modo que las nuevas gestiones parecen estar más dispuestas al tema de las veedurías. Aunque todavía hay una fuerte demanda por capacitación y apoyo por parte de las comunidades, es importante reconocer el avance por parte de las autoridades y el significado que tiene para la sostenibilidad institucional de las veedurías.

Fortalecimiento de capacidades

Muy relacionado a la dimensión de fortalecimiento institucional, las capacidades específicas de los veedores son un aspecto clave que debe ser discutido. Aunque el reconocimiento formal sea un tema central cuando se trata de actividades de control, si los individuos no cuentan con las habilidades para desempeñar de forma plena cada una de las funciones que se les prevé, de nada vale el reconocimiento o la sostenibilidad financiera.

En este aspecto, se han señalado ciertas debilidades y la necesidad de mayores capacitaciones a los veedores, siendo interesante visualizar formatos de capacitación en un formato continuado e integral, que no ocurra apenas como eventos puntuales y apenas centrados en temas técnicos. Posiblemente, pensar en un programa de formación de largo plazo, como una ‘escuela de veedores’, en que los mismos desarrollen capacidades mucho más allá de técnicas de monitoreo y verificación. Considerando el amplio rol en gestión territorial que tienen, además del tema forestal y ambiental, sería pertinente que se

capacitaran en temas de organización y administración, y también herramientas sociales, como la facilitación de procesos participativos y gestión de controversias (conflictos).

Financiera

Los avances mencionados han sido fundamentales para la sostenibilidad general de las veedurías. Sin embargo, existe un entendimiento generalizado de que la principal vulnerabilidad de las veedurías está asociada a un tema de sostenibilidad financiera.

Como antes se mencionó, la vitalidad de las veedurías parece estar muy asociada a proyectos de cooperación que inyectan recursos por un tiempo limitado en las organizaciones. En este caso, no existen dudas que dichos proyectos han sido cruciales en el proceso de las veedurías en Perú, de modo que una gran parte del reconocimiento político-legal y las condiciones estructurales que tienen las veedurías actualmente son frutos de estos esfuerzos. No obstante, más que crear nuevas veedurías, parece ser una prioridad consolidar mecanismos para que las veedurías ya existentes sean verdaderamente sostenibles.

La tarea no es nada sencilla y muy posiblemente no hay un camino único. En todo caso, la sostenibilidad financiera de las veedurías parece ser viable a partir de una mezcla de acciones que involucran a un mayor apoyo público y el autofinanciamiento. La vía más idealizada es que las propias comunidades encuentren alternativas para sostener las mismas veedurías. La idea es que al paso que las comunidades ejecutan proyectos de aprovechamiento forestal, una parte de los ingresos generados serían destinados al mantenimiento de las veedurías, su personal y equipos. Esta alternativa ya se está desarrollando en el contexto de algunas comunidades y, en este caso, sería muy interesante que se realicen estudios específicos para comprender mejor los factores que la viabilizaron.

La otra vía para la sostenibilidad estaría relacionada a una responsabilidad mayor del estado en el financiamiento de las Veedurías Forestales. Está claro que las mismas tienen un rol en la protección de su territorio y recursos, sin embargo, más allá de su propiedad, las veedurías cuidan de los bosques nacionales, generando externalidades positivas para la sociedad peruana de modo en general. El custodio forestal, la educación comunitaria y el manejo sostenible del bosque no dejan de ser trabajos de conservación, así como desempeñan figuras públicas como los guardaparques.

Esta idea no es nueva y de alguna forma se desarrolla con programas de pagos por servicios ambientales, como el caso del ‘Programa Bosques’ del MINAM. No obstante, así como otros aspectos de las veedurías ya se formalizaron, es importante pensar el tema del financiamiento también en el nivel legal. Al entender que el beneficio final de las veedurías es público y solo se sostendrá mediante la actuación de los veedores, una posibilidad sería pensar un mecanismo legal que de alguna manera posiciona al veedor como un trabajador público y es remunerado por sus servicios.

Nuevamente, este es una propuesta compleja, principalmente considerando recursos públicos que ya normalmente son escasos. Para tal efecto, serían necesarios estudios concretos sobre las posibilidades de financiamiento, con un análisis de costos para sostener integral o parcialmente las veedurías, y evaluar de forma cuantitativa y cualitativa los beneficios generados. No menos importante, se requeriría también de voluntad política para realizar una propuesta de esta magnitud.

4.6 Consideraciones finales

No hay dudas sobre el potencial de las Veedurías Forestales para contribuir a la gobernanza forestal de la Amazonía peruana. Su enfoque integral de funcionamiento tiene capacidad para generar efectos positivos en todos los pilares y principios de la gobernanza propuestos en el ‘Marco para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal’ (FAO & PROFOR 2011). La trayectoria de las veedurías en Perú, de modo en general, demuestra grandes avances tanto en términos de su conceptualización como en sus conquistas en el ámbito político y legal.

No obstante, la consolidación del mecanismo de Veedurías Forestales en regiones como Atalaya y San Martín todavía no es algo concreto y claro, de modo que cada comunidad y veeduría parece tener una experiencia única. En este sentido, son necesarios análisis a un nivel micro, a fin de efectivamente conocer el impacto que las veedurías han causado en las comunidades en dimensiones económicas, sociales, ambientales y de gobernanza. De la misma forma, estudios al nivel comunitario son fundamentales para una comprensión más precisa de los factores que afectan la ‘vitalidad’ y continuidad entre los casos de mayor y menor éxito. Estos tipos de insumos son necesarios para la formulación de nuevas estrategias de promoción, tanto por parte del estado como la cooperación internacional, principalmente tratándose de la sostenibilidad de las veedurías.

5. Conclusiones

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

1. Las Veedurías Forestales de Perú son un cuerpo técnico forestal insertado dentro de las organizaciones indígenas. Su concepto tiene aproximadamente 12 años, siendo inicialmente ideado en 2008 como una forma de apoyar las comunidades de pueblos indígenas en la gestión forestal. Posteriormente, las veedurías tuvieron su enfoque ampliado al monitoreo territorial principalmente motivado por las problemáticas vivenciadas por las comunidades de pueblos indígenas con tala ilegal, invasiones de su territorio, tráfico de tierras y violaciones a sus derechos.
2. En cuanto a su modelo de organización, las veedurías han sido idealizadas en un sistema nacional intrínsecamente relacionado a la estructura de representación indígena, con la AIDSESP, organizaciones regionales, federaciones y comunidades. Con eso se forma una red de veedurías actuando en niveles locales, regionales y nacional. Aun así, las veedurías son unidades que actúan de forma autónoma en contextos diversos, de modo que también deben ser analizadas en este nivel de especificidad.
3. El espectro de actuación de las veedurías comunales es muy amplio, pero se basa en tres funciones básicas: (1) la representación técnica ante autoridades y organizaciones indígenas, (2) el asesoramiento técnico para la gestión forestal sostenible en su comunidad y (3) la vigilancia y control territorial. En este sentido, es un mecanismo de gestión territorial integral con enfoque ambiental y en el desarrollo, y con una perspectiva paralela de prevención y remediación. Este enfoque representa un gran potencial para impactar positivamente diversas esferas de la gobernanza forestal.
4. En un sentido terminológico, la vigilancia efectuada por las veedurías se realiza mediante el ‘monitoreo’ de su territorio y comunidad, pero que puede ser considerada una actividad de ‘control’, visto la relación de propiedad, interés y autoridad que los veedores tienen con este mismo territorio y sus recursos. En otro ámbito, las Veedurías Forestales de Perú difícilmente podrían ser clasificadas como un ejemplo de MFI, aunque tengan algunas de sus características conceptuales. El término más apropiado parece ser ‘monitoreo por mandato propio’ o ‘external monitoring’ dada la amplitud de funciones y objetivos fines de las veedurías.
5. Las Veedurías Forestales están incluidas en la normativa forestal de Perú principalmente con énfasis en su función de control del bosque como ‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’ y ‘custodios forestales’. Con este reconocimiento oficial, las veedurías tienen cierto nivel de autoridad en su territorio, inclusive con potestad para

‘intervenir’ y ‘salvaguardar’ productos forestales y de fauna silvestre movilizados en su territorio. La legislación no prevé ningún instrumento de financiamiento de las veedurías.

6. El proceso de reconocimiento formal de las veedurías ante la Autoridad Regional Ambiental ha representado un importante paso para la sostenibilidad institucional de las veedurías pues, además de los derechos oficiales que se les confiere, tiene también una carga simbólica que les ha proporcionado mayor respeto y valorización frente a los miembros de las comunidades, las juntas directivas y jefes comunales.
7. En la dimensión de la gobernanza forestal, más que un mecanismo independiente de verificación de la legalidad que emite una visión externa del sector, las veedurías parecen posicionarse como un componente del sistema de control y vigilancia forestal oficial, considerando que conceptualmente actúan en cooperación con las autoridades, muchas veces como si fueran un brazo de campo donde ellas no llegan.
8. De modo general, en la región de Atalaya y San Martín las autoridades forestales han gradualmente reconocido y valorado el potencial de las veedurías para mejorar la gobernanza de los bosques, incluso relacionando la presencia de las veedurías con la disminución de infracciones en títulos habilitantes en los últimos años. En este sentido, autoridades como el ARA y OSINFOR han demostrado mayor disposición para apoyar las comunidades y veedurías en procesos de capacitación y asesoría técnica.
9. En las regiones de San Martín y Atalaya, actualmente existen respectivamente cerca de 13 y 28 veedurías reconocidas ante el ARA, o en proceso de reconocimiento. Sin embargo, aunque las veedurías existen formalmente, parece ser bastante variable la forma con que están funcionando en la práctica. En este sentido, hay casos ‘ejemplares’ y otros que tienen una actividad todavía muy limitada.
10. Esta variabilidad en la ‘vitalidad’ y actuación práctica de las veedurías puede estar asociada a una diversidad muy grande de factores que son específicos de la realidad de cada comunidad. Sin embargo, también puede tener una fuerte relación con la presencia y ausencia de apoyos externos con proyectos de desarrollo, lo que puede indicar una fuerte dependencia a estas iniciativas externas. En este sentido, es necesario un análisis más específico para comprender que pasa exactamente en cada veeduría y cuáles son los factores que impulsan el éxito o fracaso en cada caso.
11. La trayectoria de las veedurías en Atalaya y San Martín está poco documentada, de modo que es difícil comprender qué exactamente se ha hecho en cada año. En este sentido, la actividad de las veedurías parece ser marcada por una cierta discontinuidad, asociada a los períodos en que había proyecto de desarrollo con inyección de recursos externos.

12. El principal desafío de las veedurías en cuanto unidades autónomas y movimiento, es lograr una sostenibilidad financiera que permita mantener la operatividad de sus actividades. Este aspecto muy probablemente está en el centro de las causas para la discontinuidad al largo de los años y variabilidad en las formas de actuación de las diversas comunidades y veedurías. En este sentido, la búsqueda por mecanismos sostenibles de financiamiento suele ser una de las mayores prioridades para la promoción y desarrollo de las veedurías.

13. Dos vías principales fueron mencionadas para alcanzar la sostenibilidad financiera de las veedurías. La primera sería basada en el autofinanciamiento, con las comunidades sosteniendo las veedurías a partir de los ingresos de sus propias actividades económicas, como el aprovechamiento forestal. La segunda vía estaría relacionada a un mayor apoyo público, entendiendo las veedurías como agentes de conservación que generan beneficios a la nación.

6. Recomendaciones

En este apartado, se presentan algunas recomendaciones direccionadas a los principales actores del proceso de las Veedurías Forestales de Perú: organizaciones indígenas y veedurías, veedores, autoridades del campo forestal, organizaciones externas de desarrollo.

Para las organizaciones indígenas y veedurías:

1. Enfocar el desarrollo de proyectos que priorizan la solidificación de las veedurías ya existentes, principalmente considerando la sostenibilidad financiera.
2. Mantener registros claros y periódicos sobre el funcionamiento de cada veeduría comunal, a nivel federativo y regional.
3. Buscar sistematizar y analizar cuáles fueron las causas para que algunas veedurías y veedores del pasado dejasen de actuar como tal.
4. Estudiar formas para que los veedores, dentro de sus comunidades, sean imparciales, menos pasibles de conflictos de interés. Además, que tengan cierto nivel de independencia ante las autoridades comunales, para actuar en su función de vigilancia a la gobernanza interna.

Para los veedores:

1. Clarear junto a las autoridades, de preferencia con algún documento formal, cuales son sus derechos y potestades como veedor ‘oficializado’ o custodio forestal. Por ejemplo, tener cierto qué significa ‘intervenir’ o ‘inmovilizar’ productos forestales. Esto, con el objetivo de proteger a sí mismos de cualquier problema legal.
2. Buscar la colaboración de las autoridades para desarrollar y formalizar procesos de fortalecimiento de capacidades para los veedores.
3. Establecer protocolos claros sobre cómo actuar frente a las diversas situaciones, incluso emergencias. Por ejemplo, tener el contacto directo de algún representante de las autoridades, con quien puede agilizar procesos.
4. Visto el riesgo a que pueden estar expuestos, buscar entrenamiento en primeros auxilios.

Para las Autoridades del sector forestal (ARA, ARFFS, SERFOR, OSINFOR):

1. Clarificar específicamente cuales son los derechos y poderes de los ‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’ como ‘custodios forestales’. No está claro

que realmente significa ‘intervenir y salvaguardar’ los productos forestales, si esto incluye inmovilizar, decomisar, y cómo exactamente se debe hacerlo. Esto puede generar confusiones y riesgos (SERFOR y ARFFS).

2. Crear y fortalecer Unidades Técnicas para el Manejo Forestal Comunitario como polo estratégico de relacionamiento constante con las comunidades y sus veedurías (ARFFS).
3. Que OSINFOR amplíe su campo de actuación apoyando también a comunidades y veedurías que no tienen títulos habilitantes y aprovechamiento forestal en sus tierras: con procesos capacitación a técnicas y planeamiento de monitoreo y control, además de asesoría técnica.
4. Promover capacitaciones periódicas con los veedores y comunidades sobre el tema forestal, en un formato más formal y estructurado, como una ‘escuela forestal’ o ‘escuela de veedores’. Pensar en posibilidades de desarrollar un programa de capacitación estandarizado en que el OSINFOR y ARA puedan apoyar de forma conjunta, incluso involucrando veedores con mayor experiencia. Este programa puede involucrar capacidades más allá de temas técnicos forestales, como facilitación participativa y gestión de controversias.
5. Buscar alternativas de financiamiento de las veedurías que consideran sus acciones como un trabajo de conservación en beneficio a la nación, promoviendo procesos participativos con diversos actores para estudiar posibilidades e, idealmente, establecer el financiamiento a un nivel legal. Analizar la posibilidad e interés de incluir las veedurías como un actor público de control y vigilancia.
6. Equipar las veedurías con materiales e infraestructura para que puedan desarrollar sus funciones plenamente.

Para organizaciones de desarrollo y financiamiento:

1. Promover estudios y un acompañamiento a un nivel más local, buscando entender la realidad de cada veeduría que ha tenido éxito o mayores problemas en su desarrollo, además de conocer el real impacto que han causado en las dimensiones económicas, ambientales y sociales de sus comunidades. En estos estudios sería interesante verificar si existen conflictos relacionados a la independencia e imparcialidad de las veedurías y veedores y, caso sea pertinente, considerar estudios que buscan fortalecer este aspecto.
2. Impulsar estudios de seguimiento que analicen y verifiquen los resultados de proyectos anteriores de desarrollo de las veedurías.

3. Impulsar proyectos enfocados en el funcionamiento y ‘solidificación’ de las veedurías ya existentes, y haciendo un seguimiento post-proyecto de cómo se desarrollan.
4. Priorizar procesos enfocados en la sostenibilidad financiera de las veedurías.

Capítulo 5. La Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú: un análisis comparativo

1. Contexto general

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, y que finalmente tiene efectos ecosistémicos, sociales y económicos en escalas que van desde el nacional hasta el local. En este contexto, en los últimos años la política forestal ha sido foco de amplios debates tanto en dimensiones nacionales como internacionales, abarcando temas como FLEGT y REDD+, e involucrando principalmente a países tropicales (Brown *et al.* 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 que sea sostenible. En este sentido, tanto uno como el otro puede estructurarse como sistemas de control o sistemas de verificación de la legalidad que, a su vez, son estructurados por un conjunto de mecanismos y acciones. Entre estas posibilidades, puede desarrollarse la vigilancia forestal independiente, un formato en que ‘terceros’, actores externos al gobierno, vigilan los diferentes eslabones del sector forestal y medio ambiente.

Honduras, Panamá y Perú son todos países que cuentan con grandes extensiones de bosques en proporción a sus territorios, pero que también enfrentan serios problemas con la degradación de ellos. Aunque cada uno de estos países tiene sus especificidades, con intereses, actores, capacidades, recursos y niveles de corrupción diferentes, en general, todos vivencian retos en cuanto a la tala ilegal y la gobernanza del sector forestal. En este contexto, a lo largo de las últimas dos décadas, experiencias en vigilancia forestal independiente se han desarrollado en cada país como forma de contrarrestar esta problemática, pero conceptualizadas y aplicadas de formas bastante distintas.

Aunque pueden ser entendidas en una misma dimensión de actuación, cada una de estas experiencias tiene enfoques y metodologías específicas, y reciben nombres diferentes también. En Honduras existen experiencias de ‘**Monitoreo Forestal Independiente**’ (MFI), de ‘**Contraloría Social a la Gestión Forestal**’ (CS-GF) y ‘**Contraloría Social al AVA FLEGT**’ (CS-AVA). A su vez, en Panamá y Perú, se han desarrollado respectivamente las ‘**Veedurías Forestales Ciudadanas**’ y ‘**Veedurías Forestales Indígenas**’, cada una con sus potenciales y generación de efectos en ámbitos locales, regionales y nacionales. En este capítulo se hace un análisis comparativo transversal entre cada una de ellas, diferenciando y

relacionando sus principales características conceptuales y de aplicación, a modo de generar lecciones que puedan contribuir a su desarrollo como mecanismo y a los contextos en que están insertadas.

2. Análisis comparativo

Las experiencias de vigilancia forestal independiente desarrolladas en Honduras, Panamá y Perú pueden ser analizadas y comparadas mediante el conjunto de aspectos conceptuales y prácticos que las caracterizan. En ese sentido, a continuación, se discuten temas relacionados al enfoque, actores y acciones prácticas, la forma como se ubican y relacionan en sistemas más amplios de gobernanza, la independencia de actividades, los desafíos vivenciados, aspectos terminológicos, entre otros puntos. En el Anexo 5 se encuentra un resumen comparativo los principales aspectos de cada experiencia en cada país.

2.1 Modelos de Vigilancia Forestal Independiente

Cuando se exploran las experiencias en ‘Vigilancia Forestal Independiente’, tal vez el primer cuestionamiento que viene a la mente es: ‘¿vigilar qué?’, o ‘cuál es el objeto de vigilancia?’. Sabemos que ‘forestal’ es el contexto, pero la respuesta específica a esta pregunta es posiblemente lo que define el objetivo, su funcionamiento y potencial impacto de la iniciativa. Aunque cada experiencia tiene un nombre diferente, el mismo cuestionamiento es válido sustituyendo ‘vigilar’ por los verbos que las designan, por ejemplo ‘¿monitorear, controlar o ver qué?’.

Asociados a los mismos verbos, hay dos preguntas más que son fundamentales en los procesos estudiados. Una tiene que ver con el sujeto del verbo: ‘¿quién vigila/ monitorea/ controla/ observa?’, o sea, quien es el actor de vigilancia. La otra está ligada a la forma con que se desempeña este verbo: ‘¿cómo se vigila?’. Respondiendo a este conjunto de preguntas, es posible tener una idea clara sobre cómo se diferencian en su esencia los mecanismos de vigilancia estudiados (Cuadro 18).

2.1.1 Enfoques y objetos

Con relación a la primera pregunta, ‘¿vigilar qué?’, entre las experiencias abarcadas en este trabajo se identifican y destacan **tres diferentes objetos** generales de vigilancia forestal.

Primeramente, hay una vigilancia con un (1) **enfoque operativo intrasectorial**, en que se busca verificar el cumplimiento del aprovechamiento forestal y sus operaciones a los instrumentos normativos y de gestión, como leyes, reglamentos, PMF, acuerdos y estándares de buenas prácticas. En algunos casos, esta vigilancia también se extiende sobre las responsabilidades administrativas y de control normalmente desempeñadas por regentes forestales y agentes del gobierno. Con este primer enfoque operan tres de las cinco

experiencias estudiadas: el ‘Monitoreo Forestal Independiente’, desempeñado por el MFI en Honduras, la ‘Contraloría Social a la Gestión Forestal’, desempeñado por comunidades y promocionado por el MFI en Honduras, y las ‘Veedurías Forestales’ de Panamá.

En un segundo caso, está una vigilancia con un (2) **enfoque estratégico extrasectorial o de comercio internacional**. Este es el objetivo de la ‘Contraloría Social al AVA FLEGT’ propuesta por la FDsF, el cual está íntimamente ligado a la existencia de un instrumento amplio y estratégico como el AVA, y que involucra a diversas instituciones y actores que no componen directamente el sector forestal. En este caso, se propone una verificación sobre el cumplimiento de estos actores institucionales a los compromisos y responsabilidades asumidos con relación al AVA FLEGT y su Sistema de Aseguramiento de la Legalidad Forestal, el SALH para el caso hondureño.

Finalmente, el tercer objeto de vigilancia identificado está basado en un (3) **enfoque de gestión y control territorial**, siendo este el modelo propuesto y desempeñado por las Veedurías Forestales Indígenas de Perú. En este caso, los integrantes de comunidades nativas monitorean el territorio comunal, sus bosques, zonas vulnerables y linderos, y acompañan el aprovechamiento forestal (cuando existente dentro de su comunidad), verificando su debido desarrollo. Además, realizan también el asesoramiento técnico a la junta comunal sobre temas de gestión forestal y ambiental, así como son representantes técnicos en estas áreas.

Cuadro 18 Factores de diferenciación entre los mecanismos de Vigilancia Forestal Independiente en cada país. MFI = Monitoreo Forestal Independiente, CS-GF = Contraloría Social a la Gestión Forestal, CS-AVA = Contraloría Social al AVA FLEGT.

	HONDURAS			PANAMÁ	PERÚ
	MFI	CS-GF	CS-AVA	Veeduría Forestal	Veeduría Forestal Indígena
Enfoque	Operativo Intrasectorial	Operativo Intrasectorial	Estratégico Extrasectorial	Operativo Intrasectorial	Gestión territorial integral
Tipo de actor	Profesional Forestal	No profesional	No profesional	Con profesional Forestal	No Profesional
Relación Actor x objeto	Vigila objeto ajeno	Vigila objeto ajeno	Vigila objeto ajeno	Vigila objeto ajeno	Vigila propio territorio y recursos
Concentración de actividades	Concentrada	Desconcentrada	Desconcentrada	Concentrada	Desconcentrada
Método de acción	Auditoría	Auditoría	Auditoría	Auditoría	Monitoreo / Control

2.1.2 Actores

Con relación a la segunda pregunta, ‘¿quién vigila?’, sabemos inicialmente que los actores, por lo menos teóricamente, tienen algún nivel de independencia del gobierno. Sin embargo, entre estos mismos actores hay una diversidad de aspectos que los diferencian. Se destacan aquí dos factores interesantes a ser considerados en la caracterización del actor: el ‘tipo de actor’ y la ‘relación del actor con el objeto vigilado’.

Con relación al ‘tipo de actor’, se identifican dos tipos principales: **(1) profesionales** del campo forestal y **(2) no profesionales forestales**, normalmente ciudadanos y comunitarios sin un vínculo directo con el tema. Esta diferenciación es importante dado que muchas veces puede influenciar el rigor, ‘calidad’ y legitimidad de la vigilancia, así como sus estrategias de financiamiento. En este caso, tanto las Veedurías Forestales de Perú, como los dos tipos de Contraloría Social de Honduras, son modelos desempeñados por actores comunitarios, sin una especialización forestal, sino con capacitaciones en un nivel variable. A su vez, las Veedurías Forestales de Panamá y MFI de Honduras son desempeñadas con la presencia de profesionales del área forestal, aunque para el caso panameño sea una mezcla del profesional con un grupo de ciudadanos no profesionales.

Ya en cuanto al factor sobre la ‘relación actor y objeto’, hay también dos posibilidades: **(1) ‘el actor vigila un objeto / territorio propio’** o **(2) ‘el actor vigila un objeto / territorio de desconocidos’**. A su vez, esta diferenciación es crítica pues influencia el nivel de independencia e imparcialidad con que actúan los actores, así como puede variar el nivel de autoridad que pueden ejercer. Además, eso caracteriza el ‘cómo hacer’, ya que el actor puede o no estar en constante proximidad con el objeto, a depender de esta relación. Visto eso, con excepción de las Veedurías Forestales de Perú, las cuales están insertadas y actúan sobre los propios territorios comunales, todas las otras cuatro experiencias operan vigilando las actividades y bosques ajenos muchas veces de propiedad estatal bajo diferentes modalidades de aprovechamiento.

2.1.3 Acción

Finalmente, la respuesta a la pregunta ‘¿cómo vigilar?’ está directamente relacionada a las preguntas anteriores. En este caso, también hay dos factores de diferenciación interesantes por considerar, siendo uno de ellos respecto al ‘nivel de concentración’ de las actividades entre los actores, y el otro relacionado al ‘tipo de metodología’ o forma de vigilancia propiamente aplicada.

El ‘nivel de concentración’ de actividades se refiere a la mayor o menor centralización de las acciones de vigilancia entre los actores del país. Por ejemplo, un único actor o grupo puede ser responsable por ejercer vigilancia sobre diversos permisos forestales, en diferentes localidades y regiones. En este caso serían **(1) acciones concentradas** en un actor. Por otro

lado, esta función también puede ser **(2) desconcentrada**, siendo distribuida entre diversos grupos locales, como grupos comunitarios que vigilan permisos y bosques en su municipio. Esta distinción es importante, pues dependiendo del ‘nivel de distribución’ de las acciones puede ser más o menos complejo establecer los mecanismos, además de que esta ‘dilución’ de trabajo influencia la carga sobre cada tipo de actor.

En este caso, las Veedurías Forestales de Panamá y el MFI de Honduras, son modelos que concentran actividades en un mismo grupo de actuación. O sea, el mismo grupo de personas se mueve en misiones para verificar situaciones en diversas regiones. A su vez, las Veedurías de Perú y Contralorías Sociales de Honduras, son modelos de vigilancia en que grupos descentralizados de ciudadanos en varias localidades, hacen misiones en su zona determinada. De este modo, las acciones son desconcentradas en diferentes grupos de acción que no necesariamente actúan coordinadamente.

Por último, el ‘tipo de metodología’ es propiamente la manera como estos actores realizan la vigilancia y, en este caso, se distinguen dos ‘metodologías’ entre las experiencias analizadas: las **(1) auditorías técnicas** y el **(2) monitoreo**. Como lo analizado en los capítulos anteriores, son dos herramientas con muchas relaciones, pero conceptualmente diferentes. Visto eso, con excepción de las Veedurías Forestales Indígenas de Perú, que realizan un monitoreo constante de su territorio, tanto las experiencias de Honduras como de Panamá operan mediante auditorías técnicas. Aun así, es válido resaltar que entre estas últimas habrá variaciones específicas en los procedimientos, los cuales podrán tener más o menos etapas, interés en uno u otro detalle, etc.

Mientras que las auditorías son más puntuales en el tiempo y buscan verificar cumplimientos en el funcionamiento y estructuración de un sistema o actividad, el monitoreo tiene un carácter más constante en la colecta de información y generalmente se desempeña con personal de ‘planta’ fijo en el territorio.

2.1.4 Cuatro modelos distintos

Dentro de un conjunto de detalles que podrían ser considerados, los aspectos antes citados son posiblemente los más relevantes en el sentido de diferenciar la esencia de los modelos de Vigilancia Forestal Independiente de Honduras, Panamá y Perú. En un ejercicio considerando cada uno estos factores, se podría agrupar las experiencias estudiadas en cuatro modelos distintos de funcionamiento donde se ubican cada una de las experiencias (Figura 23).

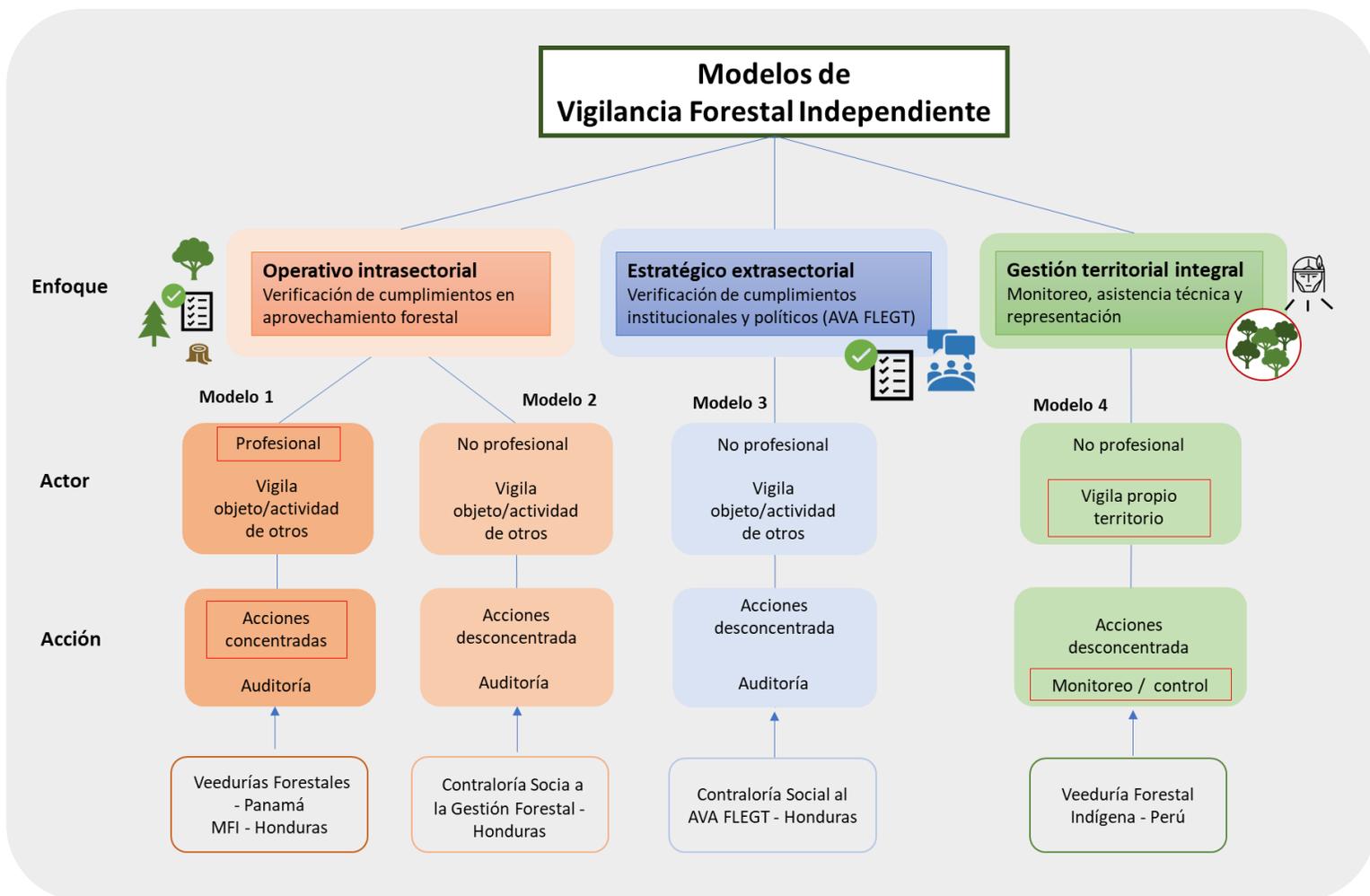


Figura 23 Cuatro diferentes modelos de Vigilancia Forestal Independiente basados en el enfoque y factores relacionados al tipo de actor y su relación con el objeto o actividad vigilada, el nivel de concentración de actividades y método de acción. En los cuadros con bordes color rojo están las principales características diferenciadoras, además del enfoque.

2.2 Un ejercicio de clasificación terminológica

Son diversos los términos utilizados para designar las experiencias estudiadas: Veedurías, contralorías, monitoreo, observación, control, auditoría, vigilancia. Social, ciudadana, forestal, indígena. Interna, externa, independiente, imparcial, autónoma. A veces palabras diferentes significan la misma cosa, pero otras, las mismas palabras son utilizadas para contextos y acciones diferentes. En el presente estudio, se buscó comprender un poco más estos términos, a modo de clarificar cuáles serían los más apropiados en cada caso.

De modo general, tanto las veedurías cuanto las contralorías, son términos que tienen un significado similar, designando plataformas de participación ciudadana que de forma ordenada actúan en acciones de control, vigilancia, monitoreo, entre otros. En este sentido,

tienen un carácter más de estructura y mecanismo, los cuales funcionan a partir de determinadas metodologías. En este caso, por ejemplo, sin ninguna alteración en el significado, las contralorías sociales de Honduras podrían ser también llamadas ‘veedurías sociales’, y las veedurías de Panamá podrían ser llamadas ‘contralorías ciudadanas’.

Mientras que los antes señalados pueden ser consideradas estructuras sociales, la ‘auditoría’, ‘monitoreo’, ‘vigilancia’ y ‘control’, son las acciones o métodos prácticos utilizadas por estos mecanismos. Como lo visto anteriormente, la auditoría parece ser el término que mejor designa el tipo de acción realizada por la mayoría de las experiencias, de modo que trabajan con verificaciones puntuales y sistemáticas de aspectos que apuntan el funcionamiento apropiado de actividades y sistemas. En este caso, vale resaltar que la experiencia de ‘monitoreo forestal independiente’ realizada por el CONADEH, aún que encaje bien en el concepto original de MFI de Global Witness, en la realidad funciona por medio de auditorías.

La excepción del grupo es el caso de las Veedurías Forestales de Perú, las cuales funcionan con un monitoreo territorial constante a través de la observación y colecta de información periódica por personas que viven en el local. Además de eso, el hecho de ser una vigilancia sobre el propio territorio, contar con cierto nivel de autoridad y una articulación directa con las autoridades, caracteriza este monitoreo como una actividad de control.

El verbo ‘vigilar’ significa ‘observar algo o a alguien atenta y cuidadosamente’. En este sentido, cabe destacar que el término ‘vigilancia’ fue adoptado en el título de este estudio y para designar el conjunto de iniciativas, justamente por el carácter generalizado de ‘atención’ y ‘cuidado’, los cuales son características comunes entre todas las acciones antes discutidas. Así, es mejor llamar experiencias de ‘Vigilancia Forestal Independiente’ que experiencias de ‘Monitoreo Forestal Independiente’, el cual ya trae una carga mayor como método de acción, concepto (considerando la definición de Global Witness 2005), y que puede generar confusiones en su entendimiento.

2.3 Independencia

Tratando del tema Vigilancia Forestal Independiente, otra pregunta inevitable es ‘¿independiente de qué y cómo?’. En este caso, diversos aspectos y desafíos pueden ser resaltados en cuanto a la independencia e imparcialidad de las experiencias estudiadas.

Con excepción de las Veedurías Forestales de Panamá, todas las otras experiencias funcionan de forma autónoma al gobierno, de modo que sus decisiones no dependen del mismo. En Panamá, a pesar de que la vigilancia sea realizada por ciudadanos independientes e imparciales, el hecho de que el Programa de Veedurías se encuentra a cargo de la Dirección de Cultura Ambiental, pero como parte del MiAMBIENTE, la hace subordinada a la toma de decisiones de instancias superiores del órgano. En el caso del MFI en Honduras, aunque

el CONADEH es un cuerpo gubernamental, en teoría es institucionalmente autónomo y neutro, no subordinado a instancias superiores que tengan interés específico en el sector forestal.

Las Veedurías Forestales de Perú son completamente independientes del gobierno. Sin embargo, por tratarse de una vigilancia de recursos y territorios propios, la imparcialidad puede ser más cuestionable y vulnerable, dada la interacción de veedores con actores conocidos de la comunidad y la subordinación a los jefes comunales y junta directiva. En este caso, sería interesante estudiar posibilidades para que las veedurías tengan cierto nivel de autonomía, inclusive frente a las autoridades de la comunidad.

Finalmente, los dos formatos de Contraloría Social de Honduras tienen el carácter de ser independientes del gobierno y también de ser realizados por actores sin interés con el objeto vigilado. En este caso, el punto que merece atención es al cuidado a ser tomado con la selección de participantes de las CS, dado que es un proceso a nivel local, con ‘relativa’ apertura para los ciudadanos comunitarios que quieran participar. En este caso, todavía no se han desarrollado y es muy importante contar con criterios y protocolos claros para evitar que estos participantes tengan alguna relación de interés con el sitio a ser verificado, lo que alteraría la imparcialidad del proceso.

El hecho de existir ciertas brechas en la independencia e imparcialidad no necesariamente significa que ocurrirán problemas a partir de eso. Es muy difícil alcanzar la independencia ‘perfecta’, no obstante, es sumamente importante reconocer estas ‘debilidades’ y, cuando es posible, mejorarlas, a fin de identificar con mayor facilidad y agilidad los casos en que ellas estén realmente causando algún tipo de problema en el objetivo final de la vigilancia.

2.4 En la práctica...

Conforme lo observado en capítulos anteriores, todos los modelos estudiados son bastante desarrollados y sofisticados en términos conceptuales y metodológicos. Sin embargo, en su aplicación práctica todavía se observan diferentes obstáculos, de modo que para algunos casos todavía no es posible verificar un funcionamiento y efectos consolidados de la experiencia.

Panorama histórico

En una perspectiva histórica, Honduras es el país que cuenta con más tiempo en el tema, de modo que las primeras iniciativas de MFI ocurrieron entre 2004 y 2005, con una aplicación continua hasta 2016, cuando finalizó el proyecto del CONADEH. La Contraloría Social a la Gestión Forestal también tiene su tiempo, siendo inicialmente conceptualizada en 2007 y recibiendo una guía procedimental en 2011. No obstante, desde que ha surgido este

modelo de CS viene ocurriendo de forma inconstante, con misiones piloto en algunas regiones del país y al largo de los años, pero aparentemente sin tornarse una práctica consolidada de alguna comunidad u organización local (Figura 24).

También con cierto tiempo de desarrollo están las Veedurías Forestales Indígenas de Perú, contando con la primera veeduría establecida en la región de Ucayali en 2008 (ORAU). Las veedurías de San Martín y Atalaya surgieron entre los años 2013 y 2014 (CODEPISAM, FECONAPA CORPIAA) y, así como las CS en Honduras, también presentan cierta inconstancia en su actuación. Aunque fueron creadas formalmente, parecen tener una operatividad en función de la existencia de proyectos de cooperación. Las Veedurías Forestales de Panamá se implementan desde el 2016 y han operado en forma anual hasta la actualidad.

Finalmente, el modelo de Contraloría Social al AVA FLEGT de Honduras es la propuesta más reciente, de modo que fue conceptualizada entre 2018 y 2019, y apenas cuenta con experiencias a nivel de piloto en ciertas regiones del país. Las Veedurías Forestales Indígenas de Honduras todavía se encuentran en un proceso inicial de conceptualización por parte de la CONPAH, de modo que no cuentan con ningún tipo de práctica.

Panorama histórico de las experiencias en Vigilancia Forestal Independiente

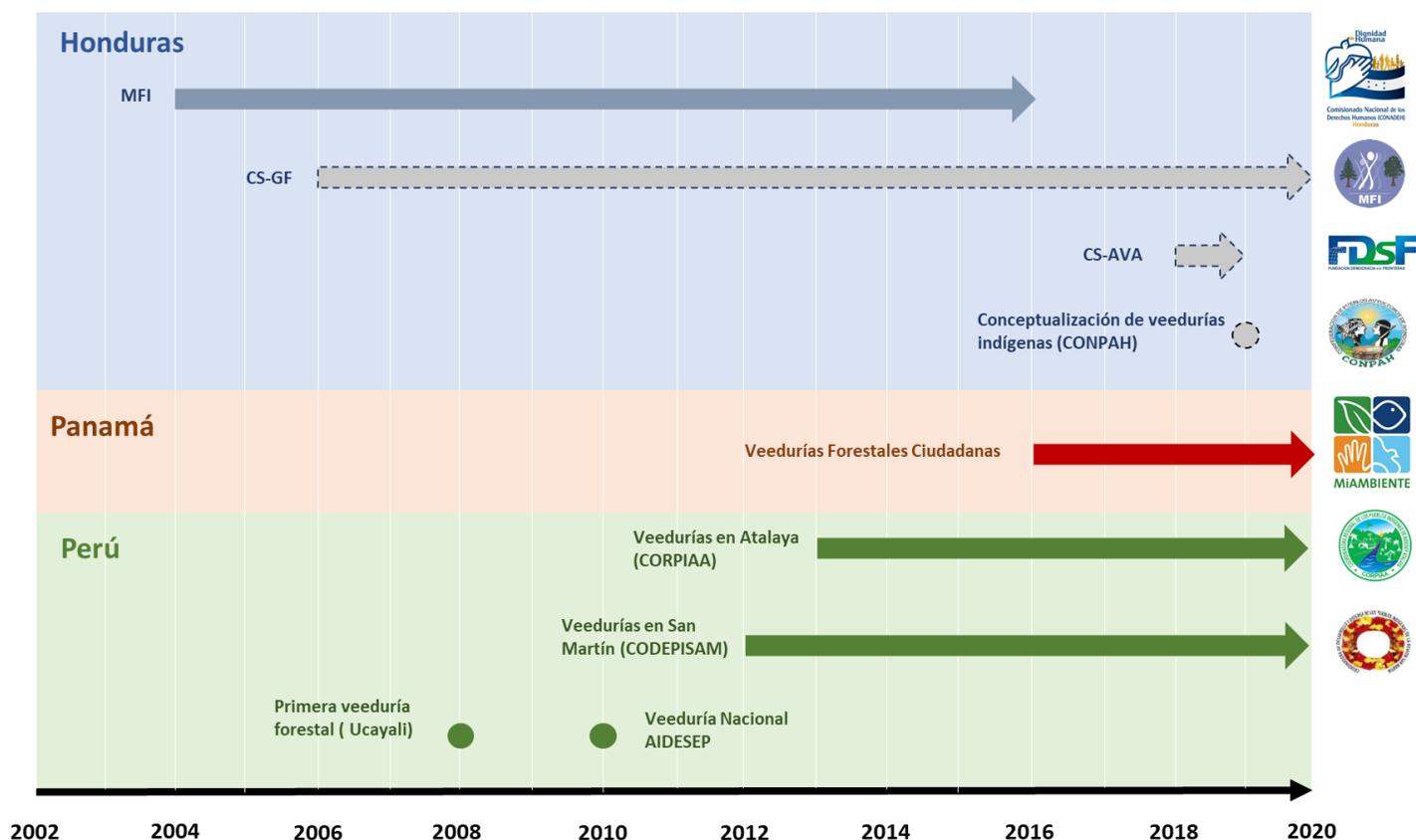


Figura 24 Panorama histórico de las experiencias en Vigilancia Forestal Independiente en Honduras Panamá y Perú. Las líneas rayadas *indican* una experiencia poco continua, principalmente con acciones piloto.

2.5 Desafíos de la Vigilancia Forestal Independiente

2.5.1 Sostenibilidad Financiera

Migrar de la dimensión teórica a la práctica es siempre un gran desafío para cualquier campo del conocimiento. En este caso, la vigilancia forestal independiente no es una excepción y esto se traduce en las inconstancias observadas para algunas de las experiencias estudiadas. Aunque se desarrollan en países y contextos distintos, diversos de los desafíos encontrados son comunes entre cada una de ellas. El obstáculo principal para la consolidación de las iniciativas tiene que ver con la sostenibilidad financiera de las mismas.

Sin excepciones, ninguna de las experiencias cuenta con un financiamiento consolidado y sostenible para su operatividad al largo plazo, y en la mayoría de los casos tampoco se identifican estrategias claras para lograrlo. El caso de Panamá es el único en que se prevé oficialmente el financiamiento del gobierno a las Veedurías Forestales. Aun así, el gobierno es responsable apenas por cerca de mitad del presupuesto, siendo que la otra parte no tiene ‘dueño’ o plan previsto. En los últimos años han sido completamente financiados por proyectos de la cooperación internacional.

En Honduras, el MFI también fue mayoritariamente financiado por proyectos de la cooperación internacional. Ya los dos tipos de Contraloría Social no cuentan con ninguna forma clara de financiamiento, aunque los actores hayan mencionado un bajo costo operativo de las mismas. En el caso de Honduras, ni la ley forestal, ni el AVA prevén cualquier forma de financiamiento de estos mecanismos.

En el caso de las Veedurías Forestales de Perú, por tratarse de unidades internas de las comunidades, existe la idea de que ellas se ‘autofinancien’ con las actividades forestales y económicas de la propia comunidad. No obstante, hasta los días actuales, muchas tuvieron su funcionamiento asociado a proyectos de desarrollo, siendo pocas las que se han adaptado un sistema de financiamiento interno. Esta posibilidad limita bastante a comunidades que no tienen permisos de aprovechamiento forestal en su territorio. Además, los instrumentos normativos no prevén ninguna forma de financiamiento a estos mecanismos de vigilancia independiente.

2.5.2 Sostenibilidad Institucional

Aparte del factor financiero, la estructura legal, reconocimiento formal, la forma como los productos son apropiados y el diálogo con actores institucionales, son también aspectos que tienen gran influencia en la sostenibilidad de los mecanismos de vigilancia independiente. En este sentido, cada experiencia estudiada presenta sus desafíos particulares.

En el ámbito legal e institucional, las veedurías indígenas de Perú encuentran respaldo en diversos instrumentos normativos como la política y ley forestal y el reglamento para comunidades nativas. Estos instrumentos no sólo citan su existencia, sino que establecen el

proceso de reconocimiento formal ante las autoridades, ubicándolas como actores de control (custodios forestales) que tienen potestades y derechos específicos. El desafío de las veedurías indígenas recae principalmente en un sentido de capacidades técnicas existiendo todavía amplias brechas en la formación de veedores. Además, también se ha mencionado problemas de valorización y respeto interno de las comunidades, como si algunos jefes y juntas directivas todavía no reconocieran el verdadero potencial de las veedurías.

En el caso de Honduras, en cuanto al aspecto político-legal, las Contralorías Sociales ya eran mencionadas en la ley forestal del país, pero solo recientemente recibieron un respaldo fuerte con el SALH, ubicándolas como componente del sistema, así como definiendo su relación con ‘entidades AVA’ e instituciones. Lo que todavía parece ser un desafío en este caso, es lograr que la propia autoridad forestal reconozca el funcionamiento y potencial de las CS, apoyándolas y promocionándolas en cuanto instrumento para mejorar la verificación de la legalidad y gobernanza forestal.

Finalmente, las Veedurías Forestales de Panamá cuentan con un instrumento legal muy importante: la resolución (DM-0210) que establece el Programa de Veedurías y detalla los procedimientos fundamentales de su proceso. Un instrumento legal como este no fue identificado en ningún otro de los países analizados. No obstante, todavía se percibe cierto aislamiento de las veedurías como parte de un sistema más amplio de gobernanza. O sea, no hay otros instrumentos político-legales, como estrategias, políticas o sistemas formales, que las ubican claramente en relación con otros procesos de verificación forestal y actores institucionales del país. Además, como lo mencionado anteriormente, las veedurías de Panamá encuentran el desafío de concretar una verdadera independencia en la toma de decisiones.

2.5.3 Complejidad metodológica

Además de las dificultades financieras e institucionales para alcanzar una consolidación práctica de cada experiencia, es interesante considerar y comparar la complejidad para aplicarse cada tipo de modelo de vigilancia independiente. En este caso, se constata que las únicas dos experiencias que tuvieron trayectorias más constantes, la Veeduría de Panamá y el MFI de Honduras, fueron justamente las que tenían actores profesionales involucrados y, más que eso, eran las que tenían las acciones concentradas en un único grupo. Mientras eso, los modelos más ‘inconstantes’ fueron la CS a la Gestión Forestal de Honduras y las Veedurías Indígenas de Perú, justamente las que tenían acciones desconcentradas y desempeñadas por actores no profesionales.

Esta situación no es una cuestión de coincidencia, sino que muy probablemente resultado de una gran diferencia en la complejidad metodológica. Mientras que para las veedurías panameñas y MFI de Honduras era apenas necesario coordinar que el profesional y veedores

(en el caso de Panamá) visitara los sitios de verificación, las CS y Veedurías Indígenas demandan todo un proceso de empoderamiento y capacitación comunitaria mucho más complicado y demorado de lograr (Figura 25). Además, el hecho de ser un esfuerzo desconcentrado hace necesario que este proceso ocurra repetidas veces en las diversas localidades. Evidentemente, el modelo de las veedurías de Panamá también involucra una compleja logística de capacitación de veedores ciudadanos. Sin embargo, el hecho de ser un único grupo capacitado anualmente lo hace un proceso considerablemente más sencillo que los otros dos.

En el caso de Perú, también el hecho de que las veedurías son una unidad fija dentro de la comunidad representa todavía un factor más de complicación. En este caso, mientras que en las otras iniciativas las misiones ocurren de forma puntual y esporádica, los veedores indígenas son actores constantes en su función de gestión territorial, siendo mucho más complejo de sostener en términos financieros e institucionales.

Complejidad y nivel de concentración de actividades

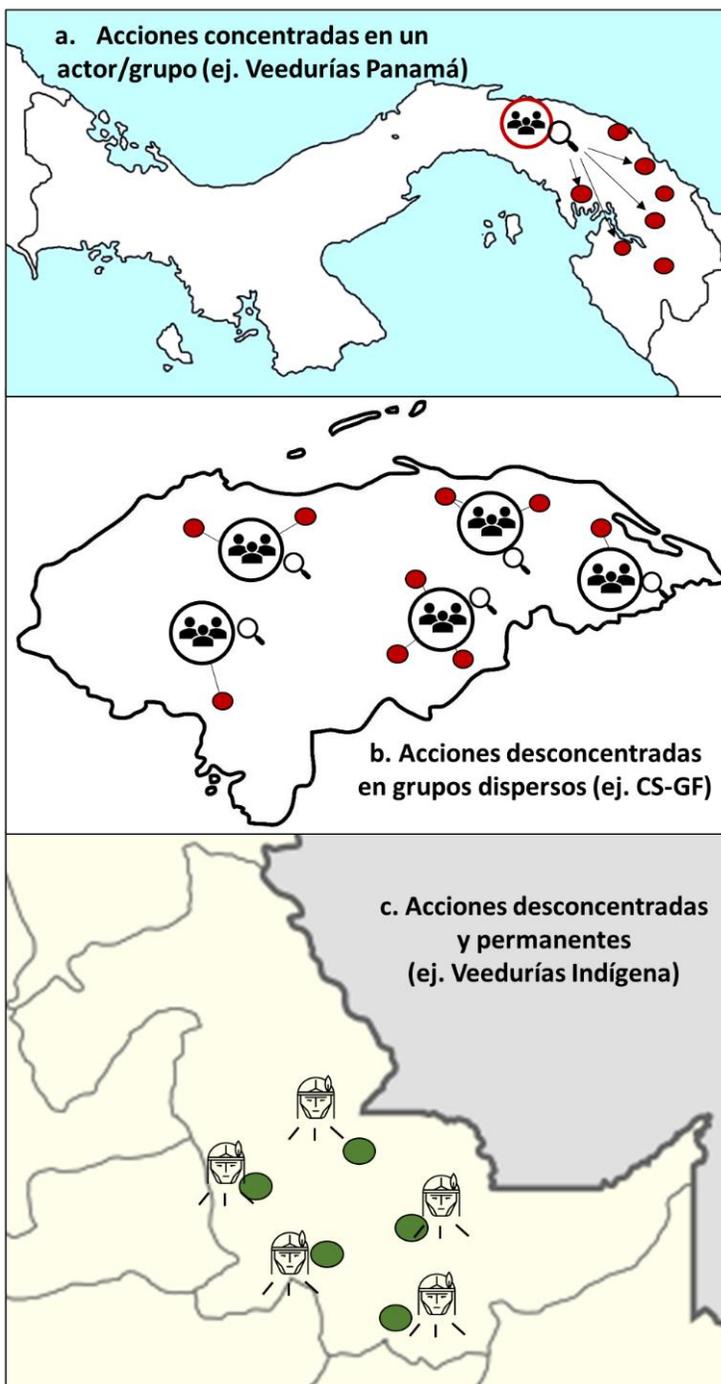


Figura 25 Complejidad de implementación metodológica asociada al nivel de concentración de actividades: (a) actividades concentradas en un actor o grupo único, (b) acciones desconcentradas entre grupos dispersos en el territorio, (c) acciones desconcentradas y permanentes.

2.6 Gobernanza Forestal: inserción y efectos

Comprender la manera como cada experiencia se inserta y afecta la gobernanza forestal de su país o región es un desafío. En un sentido conceptual, esto tiene total relación con el enfoque con que trabajan y el tipo de producto que puede generar cada modelo de vigilancia. Por otro lado, en la práctica eso también depende mucho de la manera como son reconocidas estas experiencias en el ámbito legal, y como los productos son apropiados en los diversos mecanismos institucionales.

La gobernanza forestal puede ser entendida por un conjunto de procesos y actores que conforman diversos sistemas interconectados. En un sentido conceptual, las experiencias analizadas tienen efectos como componentes de tres sistemas de gobernanza: uno relacionado a la (1) **verificación de la legalidad** forestal (SVLF), otro más al (2) **control y aplicación de leyes** y, por de último, a (3) sistemas de **control interno**. En este caso, es interesante notar que cada experiencia puede interactuar transversalmente con cada uno de estos sistemas.

Las experiencias de Panamá, el MFI y Contraloría Social a la Gestión Forestal de Honduras, por tratarse principalmente de misiones en que se observa el cumplimiento de las normas e instrumentos de gestión, claramente se encajan en Sistema de Verificación de la Legalidad, brindando insumos para evaluar el estado general del sector forestal en cuanto a la legalidad de sus productos. Por otro lado, las informaciones generadas sobre los sitios verificados pueden también ser utilizadas en Sistemas de Control y Aplicación de Leyes, sirviendo como base para denuncias, investigaciones y fiscalizaciones por órganos oficiales de control, como autoridades forestales, fiscalías, policías, entre otros.

Además, dado que las veedurías de Panamá y MFI también buscan observar la actuación de las autoridades, tienen un gran potencial como componente de sistemas de control interno del gobierno, siendo que las informaciones generadas en las misiones pueden servir como insumos para la realización de ajustes y mejoras en sus propios mecanismos. La Contraloría Social al AVA de Honduras también se encaja como componente de un sistema de control interno, pero no específicamente del gobierno, sino que del propio AVA FLEGT, generando bases para mejorar la actuación de los diversos actores del acuerdo.

Finalmente, las veedurías forestales de Perú, con su enfoque de gestión territorial integral, pueden conceptualizarse como parte de un Sistema de Control Forestal, actuando como ‘custodios forestales’ en estrecha relación con las autoridades en el monitoreo y protección de los bosques. No obstante, más que eso hacen parte de un sistema de gobernanza comunitario, asesorando al manejo forestal sostenible, protección ambiental y emergencias puntuales, y también vigilando la debida actuación de las propias instancias comunales.

En la figura 26, se ilustra como cada experiencia potencialmente se ubica y contribuye al funcionamiento de los distintos ‘subsistemas’ de la gobernanza forestal.

Potencial de la Vigilancia Forestal Independiente como componentes de sistemas de gobernanza

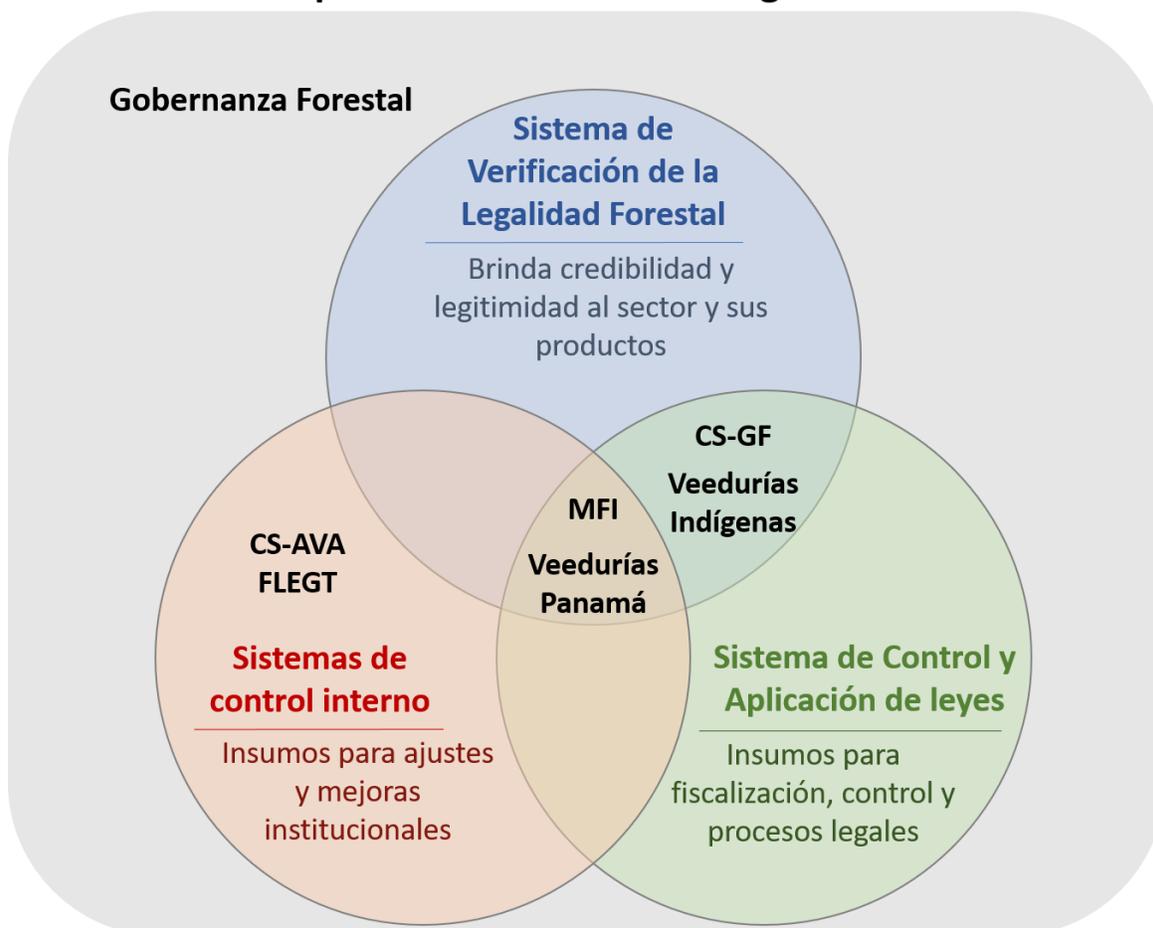


Figura 26 El potencial de inserción y contribución de las experiencias en Vigilancia Forestal Independiente en los distintos sistemas de la gobernanza forestal.

2.6.1 Efectos

Aunque se puede entender los modelos de vigilancia como componentes de diversos sistemas, su impacto real también depende en gran parte en la forma como sus productos son apropiados o tomados en cuenta en la práctica por otros actores, principalmente el gobierno. En ese sentido, conforme a lo discutido en las secciones anteriores, cada actividad encuentra inconstancias y desafíos, de modo que el impacto generado todavía no se acerca a lo idealizado conceptualmente o no puede ser medido.

De modo general, algunas experiencias ya parecen presentar ciertos efectos, pero todavía necesitan más tiempo y análisis más específicos para que se puedan establecer relaciones claras de causa y efecto. Por ejemplo, diversos actores han mencionado una disminución de la tala ilegal en títulos habilitantes en comunidades nativas de Atalaya, asociando este hecho

a la existencia de veedurías en la región. Sin embargo, mientras no se haga un análisis a nivel micro para ver lo que cada veeduría está haciendo en sus comunidades, se hace difícil confirmar este tipo de relación de forma no especulativa. Lo mismo es válido en el caso de Panamá, cuando diversos actores dicen que regentes forestales, empresas y funcionarios públicos ya están cambiando su conducta frente a las acciones de las veedurías.

2.6.2 Experiencias SAL x experiencias no SAL

Todavía es difícil verificar diferencias claras entre las experiencias de Honduras, que cuenta con el AVA y el SALH, y las experiencias de Panamá y Perú, que no tienen un sistema estructurado como tal. De hecho, los modelos de vigilancia propuestos en Honduras no se encuentran todavía consolidados o activos de forma que sea posible observar una mayor eficiencia o eficacia causada por la existencia del SALH. Lo que se puede observar, es que el proceso de estructuración del SALH si ha impulsado esfuerzos en el perfeccionamiento y creación de métodos de vigilancia.

La CS a la Gestión Forestal está pasando por un proceso de actualización y adaptación a las nuevas estructuras establecidas por el AVA, las tablas de legalidad. Ya la CS-AVA apenas fue conceptualizada por la existencia del acuerdo, de forma que un instrumento como este, con enfoque ‘estratégico extrasectorial’ no fue identificada en los otros países. Como lo discutido en capítulos anteriores, este mecanismo, con una perspectiva preventiva y sobre un ámbito regional o inclusive nacional, puede tener impactos muy positivos a la gobernanza forestal en términos administrativos y políticos. Por último, también se reconoce que las veedurías indígenas de Honduras han empezado su proceso de conceptualización como parte del movimiento de participación social impulsado por el AVA FLEGT.

Aun con estos avances, una vez más se resalta que en la práctica estas experiencias todavía se encuentran poco consolidadas y, al contrario de lo que se esperaría, parece que la autoridad forestal de Honduras aún no está completamente apropiada del verdadero potencial de estos mecanismos de vigilancia independiente. En este sentido, tanto Panamá cuanto Perú, sin tener estructuras como el AVA, parecen tener experiencias más desarrolladas en la práctica y contar con un respaldo mayor por parte las autoridades e instrumentos legales.

2.7 Consideraciones finales

La Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú es un campo que tiene un enorme potencial para contribuir a la gobernanza forestal en sus diversas dimensiones. A lo largo de los años, las iniciativas estudiadas desarrollaron y avanzaron mucho en la consolidación de modelos conceptuales y metodologías, no obstante, todavía parece haber un gran espacio para la aplicación práctica de estos mecanismos. Aun así, es fundamental comprender que un avance sostenible de estos procesos solo será posible en la medida que los diversos actores, en especial instituciones gubernamentales, reconozcan el potencial de

estos mecanismos en su país, apoyándolos y comprometiéndose a utilizar sus productos de forma apropiada.

Es complejo afirmar que hay un enfoque o modelo mejor o peor que otro, lo que está claro es que son diferentes niveles de complejidad y es probable que en la mayoría de los casos funcionan de forma complementaria, cubriendo a distintos eslabones y debilidades del sector forestal. Sin embargo, el análisis crítico realizado en este estudio apunta para la necesidad de una revisión cuidadosa sobre diversos aspectos presentes en cada enfoque y modelo, y que pueden ser ajustados a fin de brindar un mejor desempeño e impacto a la gobernanza forestal de su país.

3. Conclusiones y hallazgos

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

1. Entre las experiencias de ‘Vigilancia Forestal Independiente’ consideradas en el presente estudio, se pueden identificar tres tipos de enfoques diferentes: (1) un enfoque operativo intrasectorial, basado en la verificación del cumplimiento normativo en las actividades de aprovechamiento forestal; (2) un enfoque estratégico extrasectorial o de comercio internacional, basado en la verificación la actuación de actores del AVA FLEGT de Honduras; y (3) un enfoque de gestión territorial, basado en el monitoreo y control del territorio y sus recursos, así como la asistencia técnica y representatividad en temas de gestión forestal.
2. Es posible distinguir cuatro modelos distintos de ‘Vigilancia Forestal Independiente’ entre las experiencias estudiadas, considerando factores fundamentales como los enfoques de vigilancia, los diferentes tipos de actores (profesionales/no profesionales), la relación entre actor y objeto vigilado, el nivel de concentración de las actividades y el tipo de metodología.
3. ‘Auditoría’ parece ser el término más apropiado para describir la forma práctica de actuación de las experiencias estudiadas, con excepción de las Veedurías Forestales de Perú, que ‘controlan’ su territorio mediante acciones de monitoreo.
4. La independencia e imparcialidad debe ser entendida de forma contextualizada. La mayoría de los casos, con excepción de las Veedurías Forestales de Panamá, son experiencias independientes del gobierno. Sin embargo, los conflictos de interés entre los participantes o la incompatibilidad de funciones pueden ser variables entre las distintas experiencias. En el caso de Panamá hay protocolos claros para mantener imparcialidad en el proceso, pero en Honduras esto parece aún débil, siendo Perú el más vulnerable a conflictos de interés.
5. De modo en general todas las experiencias son bastante desarrolladas en términos conceptuales y metodológicos, sin embargo, en la práctica muchas de las iniciativas están poco consolidadas o presentan cierta inconstancia en sus actividades. Este parece ser el caso de las veedurías de Perú y Contralorías Sociales de Honduras. Esta ‘inconstancia’ muy probablemente está asociada a una mayor complejidad de establecer iniciativas de modo descentralizado en el territorio y sin contar con la presencia de profesionales forestales.

6. Probablemente, el principal desafío encontrado en cada una de las experiencias es consolidar mecanismos de financiamiento que sean sostenibles. La mayoría de las iniciativas no cuenta con una estrategia estructurada para lograr la sostenibilidad financiera. Las Veedurías de Panamá son el único caso en que la legislación prevé el financiamiento de las acciones, aunque esto representa apenas la mitad del presupuesto.
7. La cooperación internacional, mediante diversas ONG, proyectos y programas, han tenido un rol crucial en la concretización del tema en todos los países, tanto en términos de acción práctica, como también financiera.
8. El reconocimiento institucional y legal, de alguna u otra forma, también representa un desafío crítico para la sostenibilidad general de las experiencias. Entre los casos estudiados, hay una variedad de situaciones en cuanto al respaldo normativo y estratégico, el reconocimiento de las autoridades forestales y otros actores.
9. El potencial efecto de las experiencias estudiadas sobre la gobernanza forestal puede ser definido por su enfoque de actuación y la forma como pueden ser insertadas en sistemas más amplios de gobernanza. En este sentido, se identifican tres sistemas en que las iniciativas de vigilancia independientes podrían insertarse transversalmente: (1) Sistemas de Verificación de la Legalidad Forestal, (2) Sistemas de Control y Aplicación de Leyes y (3) Sistemas de Control interno del gobierno y del AVA FLEGT. Aun así, el impacto real de estas iniciativas de vigilancia depende totalmente en la forma con que, dentro de estos sistemas, los diversos actores e instrumentos políticos interactúan y utilizan sus productos.
10. La diferencia entre países ‘AVA’, donde se establece formalmente el Sistema de Aseguramiento de la Legalidad, y países ‘no AVA’, se traduce en un mayor número de iniciativas y conceptos en proceso de establecimiento como es el caso de Honduras. Sin embargo, los mismos todavía se encuentran poco activos en relación con los otros países. Además, se esperaría un mayor reconocimiento de estos mecanismos por parte de la autoridad forestal pero aparentemente esto no está ocurriendo en Honduras.
11. Es complejo afirmar que hay un modelo mejor o peor que otro, siendo más probable que funcionen de forma complementaria, cubriendo distintos eslabones y debilidades del sector forestal. Sin embargo, el análisis crítico realizado en este estudio apunta para la necesidad de una revisión cuidadosa sobre diversos aspectos presentes en cada modelo y que pueden ser ajustados a fin de brindar un mejor desempeño e impacto a la gobernanza forestal del país.

4. Recomendaciones

Considerando que en los capítulos anteriores ya se contemplaron actores específicos de cada país, en este apartado se presentan algunas recomendaciones generales direccionadas principalmente a organismos internacionales, actores gubernamentales y actores de Vigilancia Forestal Independiente:

Para organismos internacionales (Programa FAO FLEGT, Unión Europea, PNUD/PPD, UICN, WWF, otros):

1. Promover estudios que evalúen específicamente el impacto que están teniendo las experiencias de ‘Vigilancia Forestal Independiente’.
2. Impulsar procesos de intercambio de experiencias entre los actores de los diversos países.
3. Buscar promover estudios de sistematización de experiencias en Vigilancia Forestal Independiente en otros países de América Latina y de otras partes del mundo.
4. Promover iniciativas que busquen consolidar la sostenibilidad financiera e institucional de la Vigilancia Forestal Independiente, así como procesos de revisión, adaptación y mejora de las metodologías aplicadas.
5. Revisar como se pueden aprovechar la existencia de otras iniciativas forestales en implementación en el país, por ejemplo, las estrategias nacionales REDD+, para articular y funcionar en sinergia con las iniciativas de Vigilancia Forestal Independiente.

Para actores gubernamentales:

1. Buscar conocer bien el potencial y apoyar los mecanismos de Vigilancia Forestal Independiente existentes en su país.
2. Incluir los mecanismos de vigilancia independiente en sistemas más amplios de gobernanza forestal de su país y garantizar el uso adecuado de sus productos.
3. Apoyar estrategias y analizar la posibilidad de asumir responsabilidades para la sostenibilidad financiera de los mecanismos de vigilancia independiente, sin comprometer la independencia de este.
4. Considerar formas de fortalecer los procesos de vigilancia independiente a través de la consolidación de procesos de capacitación periódicos en el tema de vigilancia, como ‘escuelas de campo’, incluso que se pueda reconocer la formación en este tema.

Para actores de Vigilancia Forestal Independiente:

1. Enfocar esfuerzos en el desarrollo de estrategias para hacer sostenible financiera e institucionalmente las acciones de vigilancia (recomendaciones específicas para cada país se encuentran en los estudios de caso).
2. Buscar el reconocimiento y valoración de los actores institucionales, promoviendo la inserción de la vigilancia independiente en instrumentos legales, estratégicos y en sistemas más amplios de la gobernanza forestal. Considerar la estructuración de reglamentación legal que detalle procedimientos y derechos y que brinden mayor credibilidad a los mecanismos de vigilancia independiente, como se realizó en Panamá.
3. Sacar ‘el jugo’ a las actividades y misiones realizadas, dando el seguimiento y presionando el uso de los productos e informaciones generadas.
4. Analizar los puntos donde las acciones pueden ser vulnerables a conflictos de interés y pérdida de independencia, a modo de definir protocolos y criterios para evitar situaciones como estas e incompatibilidad de funciones.
5. Llevar un registro y rigor en las actividades que, en momentos de presentación y uso de las informaciones generadas, se reconozca la credibilidad del proceso. Además, este tipo de información será muy útil en estudios y análisis que buscan medir y evaluar el impacto que tienen estos mecanismos.
6. En los contextos en que la vigilancia forestal se hace de forma desconcentrada, considerar la posibilidad de estructurar cursos o capacitaciones periódicas para los actores de vigilancia locales, como podrían ser ‘escuelas de campo’ para veedores. Este tipo de acción podría ser articulada con y promocionada por las autoridades del gobierno.
7. Para los casos de vigilancia realizada por actores comunitarios, en las etapas iniciales, puede ser interesante considerar una vigilancia híbrida que cuenta con el acompañamiento frecuente de profesionales técnicos. Para esto, es importante pensar en una estrategia y metodología de empoderamiento de mayor plazo, así como la forma para financiar este proceso.
8. En países como Panamá y Perú, sería interesante considerar la aplicación también de mecanismos de vigilancia forestal independiente con un enfoque estratégico extrasectorial, que funciona en un ámbito político-administrativo, así como está

siendo promocionado en Honduras en el caso de la Contraloría Social al AVA – FLEGT.

9. Revisar y considerar cómo los aspectos, logros y debilidades discutidos para cada país en este estudio, pueden ser aprendidos adaptados al contexto específico de sus propios países y modelos de vigilancia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEC (Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, España). 2010. Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas. Madrid, España. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. 118 p.

Arguelles, LA. 2010. Estrategia Institucional para la Prevención y Control de la Tala Ilegal en los Bosques del Darién en Panamá. Ciudad Panamá. Informe de la Consultoría WWF Contrato KL-18. mar 2010. Panamá. 55 p.

Bensimón, CL; Rodrigo Arce Rojas, RA; Danny Pinedo García, DP; Cáceres, RMR; Erich, M; Sánchez, S; Barbarán, GR; Pandura, SR. 2009. La Veeduría Forestal Comunitaria: Una respuesta a los retos del manejo forestal comunitario. Pucallpa, Perú, Instituto de Investigación de la Amazonía. 107 p.

Brack, D; Léger, C. 2013. A review of independent monitoring initiatives and lessons to learn. London, Global Witness. 1-47 p.

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

Brown, D; Luttrell, C; Casson, A; Cruz, R; Fometé, T. 2004. Forest Law Enforcement & Governance: The role of independent monitors in the control of forest crime. ODI Forestry Briefing June(5):1-6.

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

Brown, D; Tucker, J. 2006. On Independence in Verification Work. VERIFOR Briefing Paper. London, England, Overseas Development Institute. 9 p.

Buendía, BB. 2015a. Diagnóstico de Línea Base de la gestión de bosques de las comunidades indígenas miembros de la CODEPISAM. Lima, Perú, CEDISA. ago. 31 p.

Buendía, BB. 2015b. Propuesta de “Hoja de Ruta” para la gestión de la Veeduría Forestal Indígena de la CODEPISAM. Lima, Perú, CEDISA. ago. 24 p.

Buendía, BB. 2019. Contribuciones de las Veedurías Forestales Indígenas a la Gestión del Bosques de Perú. Lima, Perú, ECO REDD. 11 p.

Carrera, F. 2016. Factores críticos que limitan la gestión forestal sostenible en Darién. Panamá. CATIE, Programa Regional de Cambio Climático de USAID. 28 p.

CEDISA (Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta). 2016. Informe Final: Mecanismo de observación independiente en el sector forestal a partir de la veeduría forestal

comunitaria para mejorar la gobernanza a nivel local en la región San Martín. Perú, CEDISA. 96 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. Panamá, Chemonics International Inc. 111 p.

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

CODEPISAM. 2019. Guía para formación y/o capacitación de veedores forestales comunitarios en la región San Martín (Documento en Validación). Perú, s.e.

Commission of the European Communities. 2003. Com. 2003/251 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Proposal for an EU Action Plan'. Bruselas, Bélgica. 21 may. 32 p.

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

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

Congreso de Colombia. 2003. Ley 850 de 2003. Diario Oficial No. 45.376. 19 nov. 19 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>.

CORPIAA. 2018. Informe Inicial - Proyecto: "Fortaleciendo la gobernanza forestal comunitaria a partir de la consolidación de las veedurías forestales en la región ucajali provincia de atalaya". Perú, s.e.

COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). 2013. Internal Control Integrated Framework: executive summary. United States of America, COSO. 20 p.

Cruz, R; Tapia, M. 2005. A Review of the Multi-Sectoral Forest Protection Committees in the Philippines. ODI Forestry Briefing (6):4.

Dammert, JLB. 2017. Acaparamiento de Tierras en la Amazonía Peruana: el caso de Tamshiyacu. Lima, Perú, Wildlife Conservation Society (WCS). 95 p.

Díaz, I; Pineda, E; Arcia, DI. 2012. Incentivos y desincentivos a la actividad forestal en Panamá. Proyecto Finnfor Bosques y Manejo Forestal en América Central CATIE. Panamá. P 49.

ECO REDD. 2019. Hoja de Ruta para las Veedurías Forestales. Rebeca Dumet. Lima, Peru, INDIAM. 58 p.

Espinosa, C. 2018. Resultados de las misiones del Programa de Veedurías Forestales 2018. Ciudad de Panamá, Panamá. 26 nov.

EU Comision. 2002. FLEGT Briefing Notes: What is FLEGT? s.l., European Union. p. 2.

EU Comision. 2007a. FLEGT Briefing Notes: A timber legality assurance system. s.l., European Comission. p. 2.

EU Comision. 2007b. FLEGT Briefing Notes: Guidelines for Independent Monitoring. s.l., European Union. p. 1-7.

EU Comision. 2007c. FLEGT Briefing Notes: Voluntary Partnership Agreements. s.l., European Union. p. 1-4.

EU Comision. 2015. Annex 13 - Action Document for Non-State Actors Participation in Forest Governance, FLEGT and REDD+. s.l., s.e. p. 26.

EU FLEGT Facility. 2020. Auditoría Independiente (en línea, sitio web). Consultado 28 jan. 2020. Disponible en <http://www.vpaunpacked.org/es/auditoria-independiente>.

FAO. 2004. Guía Metodológica de Sistematización. Honduras, FAO. 1-62 p.

FAO. 2015. Global Forest Resources Assessment 2015: Desk reference. Rome, Italy, FAO. 244 p.

FAO. 2019a. Sustainable Forest Management (SFM) Toolbox: Forest Governance (en línea, sitio web). Consultado 12 nov. 2019. Disponible en <http://www.fao.org/sustainable-forest-management/toolbox/modules/forest-governance/basic-knowledge/en/>.

FAO. 2019b. FAO-EU FLEGT Programme (en línea, sitio web). Consultado 31 oct. 2019. Disponible en <http://www.fao.org/in-action/eu-fao-flegt-programme/en/>.

FAO. 2019c. Programa FAO-UE FLEGT: Honduras - MFI Monitoreo Forestal Independiente (en línea, sitio web). Consultado 15 nov. 2019. Disponible en <http://www.fao.org/in-action/eu-fao-flegt-programme/where-we-work/es/#/web/project/5b39ff9d5bb93e49b83bf24b>.

FAO. 2019d. Programa FAO-UE FLEGT: Honduras - FDsF - Fundación Democracia sin Fronteras (en línea, sitio web). Consultado 15 nov. 2019. Disponible en <http://www.fao.org/in-action/eu-fao-flegt-programme/where-we-work/es/#/web/project/57e11b37ea29ed08a85304de>.

FAO. 2019e. Programa FAO-UE FLEGT: Honduras - CONPAH Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (en línea, sitio web). Consultado 15 nov. 2019. Disponible en <http://www.fao.org/in-action/eu-fao-flegt-programme/where-we-work/es/#/web/project/5b39ff9c5bb93e49b83bf243>.

FAO. 2019f. Programa FAO - UE FLEGT: Panamá - MiAmbiente - Ministerio de Ambiente (en línea, sitio web). Consultado 15 nov. 2019. Disponible en <http://www.fao.org/in-action/eu-fao-flegt-programme/where-we-work/es/#/web/project/57f2c906fe4cca743a742977>.

FAO. 2019g. Programa FAO-UE FLEGT: Perú - CORPIAA Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas en Atalaya (en línea, sitio web). Consultado 15 nov. 2019. Disponible en <http://www.fao.org/in-action/eu-fao-flegt-programme/where-we-work/es/#/web/project/5ab95b24d5ea476bf0a782e9>.

FAO. 2019h. Programa FAO-UE FLEGT: Perú - CODEPISAM COORDINADORA DE DESARROLLO Y DEFENSA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA REGIÓN DE SAN MARTÍN (en línea, sitio web). Consultado 15 nov. 2019. Disponible en <http://www.fao.org/in-action/eu-fao-flegt-programme/where-we-work/es/#/web/project/5a942d9a84f4a81a8fd41199>.

FAO; PROFOR. 2011. Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal (en línea). FAO; PROFOR (eds.). Rome, PROFOR. 35 p.

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

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

Global Witness. 2005. A Guide to Independent Forest Monitoring (en línea). London, United Kingdom, Global Witness. 148 p.

Global Witness. 2010. Principles for Independent Monitoring of REDD (IM-REDD). :8.

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

HELVETAS Swiss Intercooperation. 2015. Informe final de proyecto: Mejora de la gobernanza e implementación de mecanismos transparentes de negociación en la forestería indígena en Atalaya (Ucayali), Perú. Atalaya, Perú, Helvetas. 26 p.

Hobson K; Mayne R; Hamilton Jo. 2014. A step by step guide to Monitoring and Evaluation. Project: Monitoring and Evaluation for Sustainable Communities, University of Oxford. 60 p.

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

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

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

Jara F H. 2009. Contraloría Social y Protección de Programas Sociales. Ciudad de México, México, conferencia internacional Caudados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía. 48 p.

Johnson R A, Monsen R J, Knowles H P, Saxberg B O. 1976. Chapter 13 Control of Operations. *In* Management, Systems, and Society: An Introduction. California, United States of America, Goodyear Publishing Company. 463 p.

Larson, A; Petkova, E. 2011. An introduction to forest governance, people and REDD+ in latin america: Obstacles and opportunities. *Forests* 2(1):86-111.

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.

MFI CONADEH (Proyecto Monitoreo Forestal Independiente CONADEH). 2010. Supervisión de Planes Operativos en Bosque Ejidal de Lepaterique, Francisco Morazán. Honduras. Informe No 91. 15 p.

MiAMBIENTE (Ministerio de Ambiente, Panamá). 2015. 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. Manual de veeduría forestal. República de Panamá. 59 p.

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.

- 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. United Nations Environment Programme (UNEP). 38 p.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego, Perú). 2015. Ley Forestal y de Fauna Silvestre Ley N° 29763 y sus Reglamentos – 2015. Lima, Perú, MINAGRI. 71 p.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego, Perú). 2017. Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Edición de Bolsillo). Aprobada mediante D. S. N° 009-2013. Lima, Perú, MINAGRI. 77 p.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego, Perú). 2019. Acciones 2018: Comisión Multisectorial permanente de lucha contra la tala ilegal. Lima, Perú, MINAGRI. 71 p.
- MINAM (Ministerio del Ambiente, Perú). 2020. MINAM, Gobierno Regional de San Martín y SERFOR presentaron la primera Zonificación Forestal del Perú (en línea, sitio web). Lima, Perú, Plataforma digital única del Estado Peruano. 13 feb. Consultado 25 jun. 2020. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/81571-minam-gobierno-regional-de-san-martin-y-serfor-presentaron-la-primera-zonificacion-forestal-del-peru>.
- Mockler R J. 1970. Readings in Management Control. Harold Koontz. New York, United States of America, Appleton Century Crofts. 532 p.
- Navarro, GA; Esquivel, M; Felicani FR; Gil, EO. 2018. Fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá: informe de país. Turrialba, Costa Rica, CATIE. Serie técnica. Boletín técnico / CATIE; no. 106. 49 p.
- Neirotti, N. 2012. Evaluation in Latin America: paradigms and practices. New Directions for Evaluation. 134:7-16.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Development Assistance Committee (DAC) Working Party on Aid Evaluation. Paris, France, OCDE.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2014. Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima, Perú, OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 130 p.
- Ordoñez, Y; Mezua, C; Espinosa, C; Arcia, D; Pertuz, E; Castañeda, J; Cubas, N; Rodríguez, A. 2011. Aprendizajes en Manejo Forestal Comunitario. CATIE, Proyecto Finnfor. Comarca Emberá-Wounaan, Darién, Panamá. 32 p.
- Palladium. 2016. Independent Forest Monitoring in Africa: 2016 update. London, United Kingdom, Palladium. 12 p.
- Perú. 1993. Constitución Política del Perú de 1993. 30 dec.
- Poder Legislativo de Honduras. 2008. Directo Legislativo No. 156-2007 Ley Forestal, Areas

Protegidas y Vida Silvestre. Tegucigalpa, Honduras, La Gaceta.

Proética (Consejo Nacional para la Ética Pública). 2019. Bosques y lucha contra la corrupción: Balance de implementación de proyectos REDD+, deforestación en bosques amazónicos y lucha contra la corrupción en el sector forestal 2015-2018. Lima, Perú, Programa de Gobernanza Climática. Capítulo Peruano de Transparency International. 37 p.

Proyecto USAID Pro-Bosque. 2019. Línea de Base de Suministro de Madera en el Perú. Serie Contribuciones Técnicas N° 02. Lima, Perú. 63 p.

RAE (Real Academia Española). 2019a. Diccionario de la Lengua Española: monitoreo (en línea, sitio web). Consultado 24 jan. 2020. Disponible en <https://dle.rae.es/monitoreo>.

RAE (Real Academia Española). 2019b. Diccionario de la Lengua Española: auditoría (en línea, sitio web). Consultado 24 jan. 2020. Disponible en <https://dle.rae.es/auditoría>.

RAE (Real Academia Española). 2019c. Diccionario de la Lengua Española: evaluar (en línea, sitio web). Consultado 24 jan. 2020. Disponible en <https://dle.rae.es/evaluar>.

RAE (Real Academia Española). 2019d. Diccionario de la Lengua Española: control (en línea, sitio web). Consultado 24 jan. 2020. Disponible en <https://dle.rae.es/control>.

RAE (Real Academia Española). 2019e. Diccionario de la Lengua Española: veeduría (en línea, sitio web). Consultado 30 jan. 2020. Disponible en <https://dle.rae.es/veeduría>.

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

Rodríguez, FR. 2015. 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-darien-ilegal-extraida>.

Samaniego, CA. 2015. Sistematización de la mesa de diálogo sobre alternativas a los permisos de subsistencia en Panamá Este y Darién. Panamá, WWF. Consultoría N° 7066-9L080810, EU-FAO-FLEGT / P046. 67 p.

Saunders, J; Reeve, R. 2010. Monitoring Governance for Implementation of by. London, Chatham House. 1-89 p.

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

WWF. 2015. Aprendizajes para la gobernanza forestal en Perú: una contribución del Proyecto Amazonía Viva. 6 p.

WWF. 2019. Informe final: Desarrollo de condiciones favorables para promover la legalidad en el sector forestal en Panamá. Panamá. 7 may. 26 p.

Young, D. 2007. Independent forest monitoring: seven years on. *International Forestry Review* 9(1):563-574.

ANEXOS

Lista de Anexos

Anexo 1. Protocolo base para la entrevista con actores relacionados a experiencias en Vigilancia Forestal Independiente.

Anexo 2. Experiencias piloto de CS en el nivel estratégico extrasectorial: el caso de la Plataforma de Gobernanza Ambiental de Olancho.

Anexo 3. Pilares, componentes y subcomponentes de la gobernanza forestal, constantes en FAO y PROFOR (2011), que pueden ser directa o indirectamente influenciados por acciones de vigilancia forestal independiente en Honduras con enfoque operativo (O), estratégico (E), con respeto al CLPI (C).

Anexo 4. Descripción histórica del Programa de Veedurías Forestales de Panamá

Anexo 5 Características principales de las experiencias en Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú.

Anexo 1. Protocolo base para la realización de entrevistas con actores relacionados a experiencias en Vigilancia Forestal Independiente.

PROYECTO

**Análisis sobre experiencias de Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú:
Insumos para la buena gobernanza forestal**

Protocolo de entrevista sobre experiencia en Vigilancia Forestal Independiente

1. Datos generales

1. Entrevistador: Max David Yamauchi Mansur Levy
2. Fecha: _____ Hora de inicio: ____: ____ Hora de finalización: ____: ____
3. Localización:

2. Datos generales del entrevistado

1. Entrevistado(s):
2. Organización:
3. Cargo en la organización:

3. Presentación e inicio

1. Agradecimiento
2. Presentación del entrevistador
3. Presentación del proyecto y sus objetivos
4. Pedido de autorización para uso de las informaciones para el Programa FAO FLEGT, autorización para fotos y grabación de audio (apenas para apoyo en el procesamiento).
5. Breve explicación de cómo se va a desarrollar la entrevista (secciones) y el tiempo previsto.

4. Temas de entrevista

1. Proceso de establecimiento de la iniciativa
2. Actividades realizadas
3. AVA/SAL/SVLF Mandato y formalización
4. Relaciones, independencia e imparcialidad
5. Reporte, publicación y seguimiento
6. Sostenibilidad
7. FODA, gobernanza, impacto

1. Conceptos y proceso de establecimiento de la experiencia

- 1.1 ¿Qué es la 'veeduría/contraloría'(V/C) 'ciudadana/social/indígena'?
- 1.2 ¿Cuál es el objetivo de la 'V/C'?
- 1.3 ¿Cuál fue la motivación para empezar/ crear este proceso 'V/C'?
- 1.4 Inicialmente, ¿cuáles fueron las acciones previstas para la 'V/C'?
- 1.5 ¿Quiénes fueron los actores clave del proceso y como actuaron?
- 1.6 ¿Existe algún demandante externo para esta acción?
- 1.7 ¿Tuvieron algún apoyo para esta etapa inicial?

2. Actividades

- 2.1 ¿Cuáles son las actividades realizadas por la 'V/C'? (FLUJO DE PROCESO – ESQUEMA)
- 2.2 ¿Hacen revisión de documentos? ¿Qué buscan? ¿Siguen algún protocolo?
- 2.3 ¿Hacen misiones de campo? ¿Donde? (bosques, plantas de procesamiento, cadena de custodia) ¿Qué buscan? ¿Siguen algún protocolo?
- 2.4 ¿Qué exactamente están monitoreando (objeto de monitoreo)? ¿Cuál es la extensión de este objeto, o hasta dónde van (límites)?
- 2.5 ¿Tienen acceso a documentos oficiales y locaciones de bosques?
- 2.6 ¿Con qué frecuencia se realizan estas actividades? ¿De forma resumida, cuál sería la rutina de la veeduría?
- 2.7 ¿Quién(es) realiza(n) estas actividades, quienes son los participantes/integrantes?
- 2.8 ¿Con base en qué realizan estos monitoreos? (¿denuncias, periodicidad preestablecida?)
- 2.9 ¿Qué tipo de conocimiento es necesario para desarrollar estas actividades?
- 2.10 ¿Reciben algún apoyo para la realización de las actividades? (¿Qué tipo? ¿De quién?)
- 2.11 ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan en el desarrollo de estas actividades (rutina)?
- 2.12 ¿Qué materiales son necesarios para la realización del trabajo?

3. AVA/SAL/SVLF, Mandato, formalización

- 3.1 ¿Existe algún documento que prevé la existencia de la 'V/C'? (a un nivel nacional o local: ley, AVA/SAL o estatuto de la comunidad)
- 3.2 ¿De qué forma esta actividad se integra al SAL/SVLF?
- 3.3 ¿Tienen algún acuerdo de cooperación, documento de reconocimiento, o algo que formaliza la relación con las autoridades? ¿Qué dicen estos 'acuerdos'?

4. Relaciones

- 4.1 ¿Como es la relación de la 'V/C' con las autoridades forestales u otras autoridades?

- 4.2 ¿Qué otros actores son clave para el de la 'V/C'?
- 4.3 ¿Cómo es la relación de la iniciativa con la comunidad y otros actores de la sociedad civil?
- 4.4 ¿Cómo siente el reconocimiento de esta acción por parte de la comunidad y sociedad civil?
- 4.5 ¿Cómo la acción de ustedes se relaciona con otras iniciativas del mismo tipo en el país? ¿O que ocurrieron anteriormente?
- 4.6 ¿Alguien de afuera de la veeduría interfiere en la toma de decisiones y gestión de la 'V/C'? ¿Ustedes se consideran independientes (con relación a toma de decisión)?
- 4.7 ¿Cuál es la relación de la 'V/C' con el objeto monitoreado?

5. Reporte, publicación y seguimiento

- 5.1 ¿Cuándo identifican alguna irregularidad, que hacen?
- 5.2 ¿Cómo es el reporte de las acciones de la 'V/C'? ¿Para quién reportan?
- 5.3 ¿Hacen (está previsto) publicaciones sobre las acciones/hallazgos? ¿De qué forma? ¿Alguien revisa previamente antes de publica (necesitan permiso)? ¿Siguen algún protocolo para la publicación?
- 5.4 ¿Cómo es el seguimiento de las acciones realizadas?

6. Sostenibilidad financiera

- 6.1 ¿Cuáles son los principales costos de las actividades realizadas?
- 6.2 ¿Cómo cubren los costos operativos?
- 6.3 ¿Los integrantes, operadores, participantes reciben algún salario o alguna otra forma de apoyo financiero por participar en la 'V/C'?
- 6.4 ¿Cómo ven la sostenibilidad de la 'V/C' a largo plazo?
- 6.5 ¿Tiene alguna idea de cómo se podría/debería mantener y/o mejorar la sostenibilidad financiera de la 'V/C'?

7. FODA, gobernanza, impacto

- 7.1 ¿Cuáles son las principales fortalezas de esta iniciativa?
- 7.2 ¿Cuáles son las principales debilidades de esta iniciativa?
- 7.3 ¿Cuáles fueron los principales logros hasta el momento?
- 7.4 ¿Cuáles fueron los principales errores?
- 7.5 ¿Cuáles fueron las principales dificultades?
- 7.6 ¿Qué amenazas existen para la continuidad y buen funcionamiento de la actividad?
- 7.7 ¿Dónde están las oportunidades de mejora de la 'V/C'?
- 7.8 ¿Cómo esa iniciativa está contribuyendo a la mejora de la gobernanza forestal en su localidad/país? (uso del cuadro de pilares y principios FAO 2011)

Anexo 2. Experiencias piloto de CS en el nivel estratégico extrasectorial: el caso de la Plataforma de Gobernanza Ambiental de Olancho.

La experiencia y perspectiva de la PGA Olancho en CS.

Como parte del mismo proyecto en que se construyó la guía, en 2018, la FDSF apoyó a Plataformas de Gobernanza Ambiental (PGA) de diversos departamentos de Honduras en la conducción de un ejercicio piloto de contraloría social. En esta ocasión, la experiencia se desarrolló sobre un nivel estratégico regional, analizando el nivel de preparación institucional para la implementación del AVA FLEGT Honduras. Esta iniciativa, que contempló actores de diversas instituciones, buscaba responder a la pregunta: ¿están listas las instituciones públicas para su implementación (del AVA)?’.

En conversa con miembros de la PGA de Olancho, en el marco del presente trabajo, se constató que esta OSC no había avanzado en el tema de contraloría social desde el ejercicio piloto, y todavía no tenía planes concretos para la realización de otras CS. Tampoco tenían reflexionados diferentes aspectos del formato de contraloría que les gustaría estar aplicando. Por otro lado, el grupo demostró sentir una mayor afinidad por un enfoque ‘operativo’ de contraloría, mencionando verificaciones a nivel de campo, el respeto de planes de manejo y los procesos de aprobación de estos planes. No obstante, también reconocían la importancia de un enfoque estratégico.

En un ámbito más práctico, mencionaron no contar con ninguna forma de reconocimiento formal por parte de las autoridades y ningún acuerdo de colaboración que facilitaría sus acciones en la CS. Para la obtención de información, prevén accederlas mediante solicitudes a las instituciones y plataformas de transparencia del gobierno en la web, conforme postula la LTAIP. En cuanto a los temas de reporte, publicación, seguimiento, frecuencia de acciones, no tenían detalles reflexionados. Sobre la sostenibilidad financiera de las CS, tampoco tenían alguna estrategia en vista, pero entienden que son acciones de muy bajo costo y que lo principal, que es la disponibilidad, ya tienen.



Registros de reunión realizada con integrantes de la Plataforma de Gobernanza Ambiental de Olancho y del MAO – Movimiento Ambientalista de Olancho (fuente: Max Levy).

Anexo 3. Pilares, componentes y subcomponentes de la gobernanza forestal, constantes en FAO y PROFOR (2011), que pueden ser directa o indirectamente influenciados por acciones de vigilancia forestal independiente en Honduras con enfoque operativo (O), estratégico (E), con respeto al CLPI (C).

Nota: aquí no se presentan todos los pilares y componentes, apenas los identificados con potencial efecto para la gobernanza forestal (fuente: elaboración propia).

Pilares, componentes y subcomponentes de la gobernanza forestal potencialmente afectados por procesos de vigilancia independiente	Enfoques de vigilancia
PILLAR 2: PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DE TOMA DE DECISIONES	
Componente 2.1: Participación de las partes interesadas	
- Existencia y eficacia de los procesos que garantizan y facilitan la participación de interesados clave, incluyendo sanciones por los fracasos.	E y C
Componente 2.2: Transparencia y responsabilidad	
- El grado con que el marco jurídico apoya el acceso público a la información y aplica sanciones a las agencias que no cumplen con la obligación de revelar información.	O y E
- Transparencia en la asignación de concesiones, permisos y derechos de uso sobre los productos forestales madereros y no madereros	O
- Existencia, eficacia e independencia de los mecanismos externos de supervisión gubernamental de las agencias forestales.	O y E
- Transparencia y responsabilidad de las agencias privadas, entidades corporativas, organizaciones empresariales y de la sociedad civil que trabajan en el sector forestal.	O
Componente 2.3: Capacidad y acción de las partes interesadas	
- Presencia de organizaciones de la sociedad civil sólidas e independientes, incluyendo organismos de verificación y seguimiento no gubernamentales y organismos de control	O y E
- Capacidad de la sociedad civil, poblaciones indígenas y pequeñas y medias empresas de participar y comprometerse en la planificación forestal, toma de decisiones e implementación	O, E y C
PILLAR 3: IMPLEMENTACIÓN, APLICACIÓN Y CONFORMIDAD	
Componente 3.1: Administración de los recursos forestales	
- Competencia y eficacia del personal de las agencias que trabajan con la administración forestal.	E
- El grado con que los resultados del seguimiento y de la evaluación se han incorporado claramente en los planes de la administración forestal.	E

- En qué grado la administración forestal cumple con las políticas, leyes y planes adoptados.	E
Componente 3.2: Aplicación de las leyes forestales	
- Propiedad y consistencia de la aplicación de sanciones por infracciones a las leyes y reglamentos forestales.	O
- Capacidad de las agencias de aplicación de la ley para suprimir, detectar y prevenir crímenes y actividades forestales ilegales.	O y E
- Capacidad y voluntad de las agencias judiciales y de aplicación de la ley para afrontar efectivamente los casos de crímenes en materia forestal.	O
- El grado con que los tribunales y mediadores son accesibles, justos, honestos e independientes; trabajan de forma oportuna; y producen resultados que se pueden cumplir.	O
Componente 3.4: Cooperación y coordinación	
- Amplitud, idoneidad y propiedad de la coordinación y cooperación dentro y entre las agencias nacionales con mandatos relacionados con el sector forestal.	E
- El grado con que las actividades forestales respetan los derechos humanos, laborales, la seguridad, el medio ambiente y otras leyes relevantes.	O
- Eficacia en la implementación de los compromisos internacionales en materia forestal.	E
Componente 3.5: Medidas para combatir la corrupción	
- Existencia y eficacia de canales para informar sobre la corrupción y dar debida protección de quienes la denuncian.	O y E
- Implementación de un sistema de seguimiento sobre los controles internos y auditorías internas y externas.	E

Anexo 4. Descripción histórica del Programa de Veedurías Forestales de Panamá

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, siendo apenas direccionada a grupos de base comunitaria de Darién, con quien la DCA ya había antes trabajado: 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 Felix, entre otros (WWF 2019). Los actores seleccionados recibieron una capacitación de cerca de 2 a 3 días, en un proceso caracterizado como ‘insuficiente’ y débil, por algunos de los actores entrevistados. En esta etapa participó el 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 de 2016 fue realizado en parte por la DCA y en parte por el WWF y 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 dichos permisos, si fueron los propios veedores quienes los eligieron, o si fue una decisión tomada por el MiAMBIENTE. En este proceso, se ha 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 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 se utilizaban de 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. En este proceso, se presentó la debilidad de una menor capacidad de algunos veedores para manejar las informaciones, 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 de 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, pero ahora también con el apoyo financiero del 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, y 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. Igual que el año anterior, la convocatoria fue realizada por la DCA directamente a actores de comunidades de Darién, y la capacitación desarrollada en pocos días, la cual fue justificada por falta de fondos, aún que se tenía el interés en hacer una capacitación más completa.

Planificación: no está claro como se hizo la selección de los permisos a ser verificados este año. Se ha mencionado que el proceso de acceder a las informaciones seguía poco fluido, con demoras para la disponibilidad de los expedientes de permisos, y los mismos a veces no eran completos. Se ha mencionado la intención de que los veedores hicieran una revisión previa de los expedientes, sin embargo, no se sabe si realmente se lo hizo de esta forma.

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

Rendición de cuentas: se ha mencionado que para 2017 se elaboró un informe final, el cual fue presentado a puertas cerradas. No obstante, el informe final no fue publicado.

Veedurías forestales 2018

Organización general: en 2018, las veedurías se desarrollaron más en las manos de ‘organizaciones independientes’, principalmente de WWF con apoyo de FAO y del PNUD/PPD. Se señaló que MiAMBIENTE tomó en cuenta lecciones de los años anteriores y, aún que 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 PNUD/PPD, con fondos de la ONU-REDD+ para trabajar con comunidades para disminuir la deforestación, se involucró con las veedurías con la intención de aproximar sus acciones al DIFOR. Con eso, apoyó a el WWF con asistencia técnica, y en los procesos de convocatoria y capacitación. La convocatoria fue abierta para cualquier ciudadano interesado a ser veedor, pero fue hecha apenas en Darién a través de emisoras radiales locales. En esta ocasión la capacitación tuvo dos días, realizadas en el mes de mayo. Las veedurías tuvieron un costo de cerca de USD 50.000, financiados entre WWF, FAO y PNUD/PPD, y también contaron con apoyo en especie de MiAMBIENTE.

Planificación: la selección de permisos se hizo con base en una lista brindada por el DIFOR, al azar, con cierto porcentaje por tipo de permiso, distribuidas entre subregiones, y priorizando zonas críticas de atención. En esta selección no hubo participación del

MiAMBIENTE. Con base en la selección de sitios, MiAMBIENTE entregaba los expedientes a los veedores, quienes hacían una evaluación integral antes de ir a campo, y así buscaban fallas previas. Aquí ya se constataron problemas que eran arrastrados desde el expediente hacia el campo. Por otro lado, se ha señalado que, diferente 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 11 de junio y 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 Darién y una Panamá Este). Participaron nueve veedores (de grupos indígenas, afro y campesinos) además de un ingeniero forestal de 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, aún que en la época se haya planificado una presentación abierta al público, la misma nunca se realizó. En este caso, se ha mencionado que MiAMBIENTE iba a aplicar los correctivos de los hallazgos, pero no quisieron hacer 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: aún en 2018, el PNUD/PPD sacó los TdR convocando a organizaciones con interés en coordinar las veedurías en 2019, asignando un presupuesto de USD 50.000 para esta función. WWF ganó el llamado, siendo la responsable por la conducción del proceso en 2019. Aun así, tuvo acompañamiento constante del PNUD/PPD, además del apoyo de la Fundación Arvita, subcontratada para complementar actividades en general. Este año el programa de veedurías seguía como una responsabilidad de la DCA, sin embargo, la misma no interfería en los procesos prácticos en que se pudieran configurar ‘conflictos de interés’. La convocatoria para los veedores fue radial, con afiches y redes sociales en Darién y todo Panamá. La capacitación fue considerada más completa con varios módulos, cerca de 17 días, y recibió el apoyo del MiAMBIENTE.

Planificación: la DCA solicitó directamente la lista de permisos y expedientes a la DIFOR. La selección de expediente se hizo al azar, con cierto porcentaje por tipo de permiso, distribuidas entre subregiones, y priorizando zonas críticas de atención. En este año se tuvieron en tiempo oportuno y completos todos los expedientes. Así, se realizó un trabajo previo de observación de los expedientes, donde se constataron fallas desde la aprobación de los permisos, y donde 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. En cerca de 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 también dos patios. La proporción fue más de 10% del total de permisos de la zafra. Los participantes fueron: un ingeniero forestal del WWF, Arvita, funcionarios de MiAMBENTE, además de los cerca de 26 veedores, distribuidos en grupos (en su mayoría jóvenes entre 20-30 años, estudiantes universitarios, de Darién, Panamá y Panamá Este). Raramente se hacían presentes los dueños de permiso y regentes forestales. En la práctica, se verificaba un cierto porcentaje del permiso, observando y registrando el cumplimiento del PMF: los árboles semilleros, pendientes, mediciones de altura, caminos, el Sistema de Trazabilidad y Control Forestal, otros. Además de la revisión en campo, también hacían una entrevista simplificada, sobre aspectos sociales, a la gente del aprovechamiento cuando se hacían presentes.

Rendición de cuentas: cada veedor hacía el informe individual de la misión, y después la coordinadora hacía el informe final de la gira. Después de las misiones, se hicieron presentaciones sobre los hallazgos encontrados para los actores involucrados, incluso a regentes y dueños de permisos. No obstante, no se realizó una presentación final abierta a la sociedad civil, así como la publicación de un informe final. Se ha mencionado la falta de interés de parte del Ministerio para hacer públicas las conclusiones de las veedurías. Además, se ha señalado 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 2020.

El programa de veedurías forestales en la actualidad: la experiencia de 2020

La experiencia más reciente de las veedurías fue la realizada en el 2020, y se caracteriza por ser la primera a operar desde que se publicó el ‘Manual de Veeduría Forestal’ y la Resolución DM-0210, que establece el Programa de Veedurías Forestales del MiAMBIENTE. Este es un factor 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. A seguir se describe el proceso desarrollado para las veedurías a la zafra de aprovechamiento forestal de 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 PNUD/PPD, 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, independencia, entre otros. Se ha mencionado que, en este proceso selectivo, MiAMBIENTE no intervino mucho. Este año, el PPD aportó con 100% del presupuesto, de modo que el MiAMBIENTE aportó principalmente en especie y logística.

Luego de seleccionada la entidad, la DCA convocó una reunión informativa con diferentes actores, principalmente dentro del gobierno, y que de alguna manera se relacionarían con las veedurías. Esto se hizo pues el programa era todavía poco conocido internamente en el gobierno, y también por un tema de cambio de gestión que recién había pasado.

Convocatoria: entre noviembre y diciembre de 2019 ocurrió el proceso de selección de veedores. Se realizó una convocatoria abierta, divulgada en radio en Darién, redes sociales y anuncios de medios de comunicación, afiches en universidades en toda Panamá. Este proceso consideró la equidad de género y, de un total de 93 inscriptos, se seleccionaron 25 personas (45% mujeres y 55% hombres), en su mayoría estudiantes universitarios entre 20 y 25 años. Los criterios principales para selección fueron el interés en temáticas ambientales y situación de los bosques, además 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 de 2020, en un proceso de inmersión de dos semanas. Se desarrollaron clases con la participación de cinco direcciones del MiAMBIENTE, EcoWood, PNUD/PPD, SENAFRONT, entre otros, conforme 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, PNUD/PPD, Arvita, DCA, considerando zonas prioritarias y geográficas, conforme especificado en el manual. El PNUD en contacto directo con el DIFOR solicitó el listado de permisos de aprovechamiento, el cual hizo disponible la lista con 35 permisos en total. Fueron seleccionados ocho expedientes, cerca de 20% del total, siendo dos permisos comunitarios y seis simplificados, todos en Darién. El proceso de acceder el listado y expedientes fue complicado y poco eficiente, con listas incompletas, reenvió de nuevos expedientes, y fue necesario cierto acompañamiento de la DCA para la colaboración del DIFOR. Sin embargo, se ha señalado que los expedientes parecían completos y bien estructurados, y desde el escritorio se realizó un análisis sobre los documentos, solicitudes de permisos, en busca de fallas desde estas etapas. De forma paralela, se hizo 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, apenas dos recibieron misiones y el resto fue cancelado debido a las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19. La logística prevista era dividir los 25 veedores en cuatro grupos, operando entre seis misiones. En las misiones realizadas se hicieron presentes: veedores, equipo EcoWood, Fundación Arvita, y representantes regionales de la DCA. Los regentes forestales fueron invitados, pero no se hicieron presentes. Las misiones tenían duración de cerca de 8hs *in situ*, donde se observaron diversos aspectos técnicos del aprovechamiento, como semilleros, declive, límites, especies, STCF, etc., y se hacía la corroboración de estas

informaciones con los planes de manejo. Además, se aplicó una entrevista con dueños del permiso, a fin investigar una perspectiva más social y el reconocimiento de beneficios por los mismos.

Rendición de cuentas: en un proceso de retroalimentación, los veedores envían informes individuales a EcoWood, responsable por compilarlos y construir un informe de misión, la cual es abierta a una segunda revisión de los veedores. Los dos informes de misión se han construido, y se ha señalado que, mismo siendo resultado de apenas dos misiones, se encontraron cerca de 25 hallazgos que abarcan diversos aspectos, 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, dirección de Cambio Climático, PNUD/PPD, Arvita, veedores, y EcoWood. En el momento que se elaboraba el presente documento, EcoWood estaba en fase de construcción del informe final de las veedurías 2020. Además, diversos actores entrevistados, expresaron interés de realizar presentaciones al ministro de ambiente, regentes y dueños de permiso, abiertas a la sociedad civil, además de hacer público el informe final de hallazgos.

Anexo 5 Características principales de las experiencias en Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú.

	HONDURAS				PANAMÁ	PERÚ
Mecanismo de vigilancia	Monitoreo Forestal Independiente	Contraloría social a la Gestión Forestal (CSGF)	Contraloría social al AVA FLEGT (CS-AVA)	Veeduría Forestal (Ciudadana)	Veeduría Forestal 'Ciudadana'	Veeduría Forestal 'Indígena'
Organización	CONADEH (Proyecto MFI)	ONG MFI y CONADEH	FDsF	CONPAH	Dirección de Cultura Ambiental – DCA MiAMBIENTE	Comunidades y organizaciones indígenas regionales y nacionales. CORPIAA (Atalaya), CODEPISAM (San Martín).
Experiencia de la organización con la actividad	Tiene experiencia práctica con la actividad.	Construcción de metodología, apoyo a acciones piloto. Capacitación.	Construcción de metodología, apoyo a acción piloto con Capacitación (2018)	Sin experiencias prácticas. En fase de construcción de una guía metodológica.	Coordinación del Programa de Veedurías Forestales	CORPIAA – tiene veeduría desde 2014. CODEPISAM tiene veeduría desde 2013. Ambas apoyan proyectos y comunidades.
Período de experiencia	2005-2016	Desde 2007 con trabajos puntuales piloto	2018-2020 (apenas trabajos puntuales piloto)	En fase de conceptualización	2016 - 2020 (todavía activo)	2008 - 2020 (Perú), 2013 – 2020 (San Martín), 2014 – 2020 (Atalaya)
Actores de vigilancia	Técnicos especializados del CONADEH	Organizaciones comunitarias (CCF, patronatos, juntas de agua, CCT).	OSC a nivel regional (PGA, CCF departamental)	Veedores (indígenas de comunidades y tribus)	Ciudadanos de diversas regiones de Panamá y organización forestal especializada	Veedores forestales: comuneros indígenas y representantes regionales

Acción y objeto	Verificación al cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal. Observación a la aplicación de las leyes por las autoridades e investigación a actos de corrupción.	Verificación al cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal.	Verificación del cumplimiento a los compromisos y responsabilidades asignadas para la implementación del AVA FLEGT.	No definido. Idea inicial: Verificación al (1) cumplimiento de la legalidad en cadena productiva, (2) cumplimiento de CLPI, y (3) acuerdos comunitarios.	Verificación al cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal. Observación a las responsabilidades de autoridades y regentes forestales.	Vigilancia y control del territorio comunal. Verificación al cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal. Asesoría y representación técnica en temas de gestión forestal.
Actores 'observados'	Operadores forestales y autoridades.	Principalmente operadores forestales.	Instituciones públicas e instancias creadas por el AVA.	Operadores forestales, autoridades y organizaciones de la comunidad.	Operadores forestales, autoridades y regentes.	Operadores forestales, actividades ilícitas, invasores al territorio, tala ilegal, traficantes.
Ámbito/enfoque	Operativo Intrasectorial	Operativo Intrasectorial	Estratégico extrasectorial o de comercio internacional	Operativo, derechos indígenas y organización interna	Operativo Intrasectorial	Gestión territorial integral. Vigilancia en ámbito operativo de control territorial
Métodos prácticos	Auditorías técnicas. Misiones puntuales a sitios de aprovechamiento y transformación, análisis de documentos.	Auditorías técnicas. Misiones puntuales a sitios de aprovechamiento (principal) y transformación de la madera, análisis de documentos.	Auditorías. Entrevistas con instituciones públicas y entidades AVA, revisión de documentos.	No definido. Probablemente misiones de verificación en toda la cadena productiva.	Auditorías técnicas. Misiones de inspección (auditoría) en cadena productiva y análisis de expedientes	Monitoreo/ control. Patrullaje periódico en límites y zonas vulnerables del territorio comunal.
Probable alcance del impacto de las acciones	Local	Local	Regional/Nacional	Local	Regional y gobernanza forestal	Local (Veedurías comunales), regional y político (veedurías Regionales y Nacional).

Reconocimiento/ mandato oficial	Tenía acuerdo de cooperación con la autoridad forestal.	Experiencias piloto no tenían. Guía no prevé convenios de cooperación/reconocimiento.	Experiencia piloto no tenía. Guía no prevé convenios de cooperación/reconocimiento.	CONPAH prevé el reconocimiento de la guía por la autoridad forestal.	Reconocido por el MiAMBIENTE. Resolución DM-0210: Programa de Veedurías Forestales.	Autoridad Regional reconoce veedurías como 'comités de vigilancia y control forestal comunitario' y 'custodios forestales'
Acceso a información	Tiene convenio con autoridad que facilita acceso.	Cuentan con Ley de transparencia (LTAIP)	Cuentan con Ley de transparencia (LTAIP)	Cuentan con Ley de transparencia (LTAIP)	Protocolo estipulado en la Resolución DM-0210 prevé colaboración de autoridades.	En teoría, ya tienen las informaciones del propio territorio. Autoridad debería facilitar más con reconocimiento y convenios.
Frecuencia y direccionamiento de actividades	(1) De forma aleatoria, (2) a partir de denuncias o pedidos directos de autoridades, (3) en seguimiento a misiones anteriores.	Principalmente con base en denuncias y quejas que llegan a organizaciones comunitarias.	No definido. Se sugiere frecuencia basada en agenda de implementación del AVA a una muestra representativa de instituciones y responsabilidades.	No se tiene definido. Posiblemente con base en denuncias y quejas que llegan a las organizaciones comunitarias.	Anualmente: selección de permisos al azar (10% del total de cada tipo, con distribución geográfica y prioridad a zonas críticas)	Depende del plan de monitoreo de cada veeduría. Pero podría ser mensual o bimensual, siempre en el propio territorio.
Sostenibilidad financiera	Presupuesto institucional del CONADEH, apoyo de programas cooperación.	No tiene estrategia prevista	No tiene estrategia prevista	No tiene estrategia prevista	Resolución prevé presupuesto compartido entre MiAMBIENTE y sociedad civil (entidad coordinadora).	Depende de cada caso, con proyectos y autofinanciamiento. La norma no prevé nada en este sentido.
Reporte de resultados	Compartido con un Comité Consultivo Interinstitucional (validación), autoridad forestal, instituciones correspondientes.	Se remite el informe a las autoridades competentes, según hallazgos. Copias a CCF municipal y CONADEH.	Atendido según nivel a que corresponde (i. públicas y entidades AVA) y CCA (en última instancia). CONADEH.	No definido. Posiblemente a un comité de veedurías a nivel de la comunidad.	Entrega de productos a autoridades y presentación pública	No hay un protocolo previsto. Teóricamente las acciones de vigilancia son reportadas a la junta directiva comunal, organización regional y autoridades.

Independencia e imparcialidad	El CONADEH, en teoría, es una institución independiente e imparcial en sus actividades.	Actores independientes del gobierno, pero no hay protocolos para la selección de participantes.	Actores independientes del gobierno, pero no hay un protocolo sobre cómo seleccionar participantes de CS	Actores independientes del gobierno. No definido.	Veedores independientes del gobierno, pero el Programa está a cargo del MiAMBIENTE.	Veedurías son independientes del gobierno, pero cooperan directamente con el mismo. Imparcialidad vulnerable dado que vigilan territorios y recursos propios.
--------------------------------------	---	---	--	---	---	---

