



**Comisionado Nacional de los Derechos Humanos  
(CONADEH)**



**Monitoreo Forestal Independiente (MFI)**

# **Estrategia de Coordinación y Fortalecimiento Interinstitucional entre Actores para Mejorar la Gobernabilidad del Sector Forestal**

**Versión Final**

**Preparó: Consultora en Legislación y Gestión Ambiental,  
(ECOJURIS)**

**Tegucigalpa, MDC., noviembre de 2009**

# I INTRODUCCIÓN

## I. Antecedentes

Desde el 2005, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), está llevando a cabo el Proyecto de Monitoreo Forestal Independiente (MFI) en el país. Este proyecto consiste en la observación y asesoramiento en los sistemas oficiales de aplicación de la legislación forestal por parte de una organización independiente.

En el Artículo 9 de la ley orgánica del CONADEH se incluye entre los mandatos de este órgano la facultad de presentar a las autoridades nacionales, las observaciones, recomendaciones y sugerencias para mejorar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, que es este caso corresponde a la materia forestal, específicamente lo referido a tala y comercio ilegal de productos forestales.

Durante más de cuatro años de trabajo del MFI se ha elaborado y publicado 80 informes de misión y cuatro informes generales, documentando diversos mecanismos utilizados para realizar tala ilegal, los supuestos responsables y los daños ocasionados. Con lo anterior se ha logrado un amplio reconocimiento de la importancia del MFI como una herramienta clave para mejorar la gobernanza del sector forestal en Honduras.

Por otro lado, entre las recomendaciones en el IV Informe General de Actividades del MFI del 2008 se señala que la aplicación del ordenamiento jurídico forestal debe mejorarse considerablemente. En seguimiento a esa recomendación se ha identificado como una acción inicial la elaboración de una estrategia de coordinación entre los actores del sector público que tienen competencias en el proceso de aplicación de la justicia ambiental, dentro de la cual se ubica la forestal, y de organizaciones de la sociedad civil que coadyuvan a mejorar la gobernabilidad en el sector forestal.

## 2. Proceso de elaboración de la Propuesta

El proceso de elaboración de la estrategia mencionada inició con la contratación de la Consultora en Legislación y Gestión Ambiental (ECOJURIS), para elaborar una propuesta donde se identifique los lineamientos para la construcción de una estrategia de coordinación entre actores del sector forestal, tanto públicos como privados, que contribuyen a mejorar la gobernabilidad en dicho sector.

La elaboración de la propuesta que se presenta en este documento, se basó en la lectura y análisis de varios informes previos que aplican al tema forestal, desde el ámbito de política, legislación e institucionalidad, en forma directa o indirecta.

Después del análisis documental y legal se optó por incorporar el componente de fortalecimiento institucional dentro de la estrategia, por considerar que igual que la coordinación, es un elemento vital para conseguir la gobernabilidad.

El régimen legal lo conforma la Ley General de la Administración Pública, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo, la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y la Ley General del Ambiente y sus reglamentos, entre las principales normas que constituyen el marco legal aplicable en el ámbito administrativo; los juzgados y tribunales se acogen a la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales para las causas que caen en la esfera jurisdiccional; la Ley de Conciliación y Arbitraje para la instancia de mediación o cuasi judicial, mientras que los órganos responsables de ejercer la acción penal responden a sus propias leyes de creación.

El marco institucional lo conforma la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente que tutela los valores ambientales en general; el Instituto Nacional de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre que es la autoridad administrativa en estos tres ejes temáticos; los juzgados y tribunales que constituyen el ámbito judicial de acuerdo a su ámbito de competencia y jurisdicción; y la Fiscalía Especial de medio Ambiente y la Procuraduría de Ambiente y Recursos Naturales como entes responsables de ejercer la acción penal pública.

Como principales actores identificados en el ámbito administrativo están el Instituto Nacional de Desarrollo y Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Serna), la Secretaria de Finanzas, en especial la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y las municipalidades en su jurisdicción, con sus órganos las unidades ambientales y la Dirección de Justicia Municipal

En el ámbito policial judicial: el Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especial del Medio Ambiente (FEMA), la Procuraduría de Ambiente y Recursos Naturales (PARN), la policía nacional y los juzgados y tribunales competentes. También las Fuerzas Armadas a través de los batallones que custodian las áreas protegidas y los bosques en general.

Como órganos coadyuvantes tanto públicos como privados se identifica en primer lugar al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Conadeh), a través del Proyecto de Monitoreo Forestal Independiente (MFI) y la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF). Dentro de los proyectos de apoyo: Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Local de los Recursos Naturales (Forcuencas), Proyecto Manejo Integrado de Recursos Ambientales (USAID/MIRA), Proyecto Nacional Forestal (Pronafor) y otros.

## **II LA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

### **Visión:**

La sociedad hondureña ha logrado conservar el ambiente y los recursos naturales en el marco de un desarrollo sostenible; cumpliendo y aplicando de forma eficaz y efectiva la normativa legal que asegure la calidad ambiental para las futuras generaciones.

### **Misión:**

Generar y validar instrumentos de coordinación y de fortalecimiento institucional entre los diferentes actores vinculados a la aplicación de la justicia ambiental en sus diferentes ámbitos, para lograr la efectiva aplicación de la normativa ambiental, con énfasis en la materia forestal, de acuerdo a sus competencias legales y capacidades reales.

## **Fortalezas y Debilidades**

Ver cuadro a continuación:

## Cuadro 2: Fortalezas y Debilidades de los Operadores de Justicia

| <b>FORTALEZAS</b>  | <b>OPORTUNIDADES</b>   |
|--|--|
| -Mandato claro en el ámbito nacional con posibilidades de apoyarse en los poderes locales, para combatir los ilícitos ambientales, con énfasis en materia de control forestal.   | -Que se realicen jornadas de capacitación a operadores de justicia y otros actores, partiendo de un plan de acción interinstitucional  |
| -Un fuerte sector de la población cree que estas instancias pueden contribuir a mejorar la situación ambiental del país y reducir la tala y comercio ilegal de productos forestales. Esta misma población se muestra dispuesta a participar y dar respaldo a las acciones de los operadores de justicia. | -Actores externos (agencias internacionales, universidades, municipalidades, ONGs. etc.) permiten la posibilidad de acceder a recursos y capacitaciones adicionales para mejorar sus niveles de funcionamiento y ejecución.  |
| -Interés de los operadores de justicia en capacitarse para la aplicación de la Ley   | -Pueden aprovechar los recursos escasos mediante una adecuada coordinación   |
| <b>DEBILIDADES</b>   | <b>AMENAZAS</b>  |
| - Pese a que carecen de personal y logística suficiente falta coordinación entre actores. La información no fluye con rapidez y con relativa frecuencia se duplican esfuerzos  | -Dispersión de acciones entre los operadores de justicia. Los entes responsables de ejercer la acción penal pública en su accionar por lo general transgreden la esfera penal y se mezclan en casos administrativos, con esto se diluye considerablemente su capacidad de acción.                                      |
| -Algunos operadores de justicia como la FEMA, para accionar deben recurrir a otras instancias dentro de su organización, que colaboran “en la medida de sus posibilidades”, pero que no pueden descuidar sus funciones prioritarias  | -La mora judicial puede afectar significativamente la eficiencia en el proceso de atención a los casos forestales.   |
| -Falta de formación en materia ambiental entre los operadores de justicia.   | -En el ámbito administrativo los técnicos son responsables de levantar denuncias, entregar notificaciones y hacer cobros o imponer otras sanciones. Esto pone en riesgo su seguridad y es proclive a la colusión. No hay capacidad real de hacer efectivas las sanciones impuestas generando un ambiente de impunidad. |

## **Líneas Estratégicas de Acción:**

### **I Coordinación Interinstitucional**

Las instituciones competentes en el ámbito judicial, administrativo y cuasi judicial promoverán el diseño y aplicación de mecanismos efectivos de coordinación que permitan el óptimo aprovechamiento de los escasos recursos existentes.

#### **1.1 Objetivo**

Mejorar la coordinación entre los diferentes actores como mecanismo efectivo para mejorar los indicadores de aplicación de la normativa ambiental y forestal.

#### **1.2 Resultados**

Existen mecanismos efectivos de coordinación y se aplican de manera expedita por los diferentes actores involucrados.

#### **1.3 Actividades de Coordinación**

- 1.3.1 Identificación de áreas de intervención entre los operadores de justicia, sus vacíos y duplicidades.
- 1.3.2 Armonización de acciones y procedimientos para el acceso y aplicación de la normativa ambiental y forestal, eliminando trámites que dilaten la acción administrativa para la práctica de diligencias in situ, lo cual optimiza la obtención de resultados de las actuaciones investigativas.
- 1.3.3 Establecimiento de una red de actores vinculados a la aplicación de la justicia ambiental y forestal. Con un contacto ejecutivo.
- 1.3.4 Crear portales electrónicos para publicar leyes, construir enlaces virtuales para intercambiar información, comunicación, armonizar procedimientos y atender consultas o denuncias ambientales.
- 1.3.5 Creación de una base de datos que garantice la disponibilidad permanente de los operadores a acceder al status de los delitos ambientales que ya se han judicializado.
- 1.3.6 Oficialización del Comité Consultivo Interinstitucional como instancia de seguimiento a las acciones de coordinación.

## **2 Fortalecimiento Institucional**

El Estado, a través de las autoridades competentes, y con el apoyo de organizaciones coadyuvantes en el sector privado, promoverá el fortalecimiento de las instituciones y órganos responsables de aplicar la justicia ambiental en materia forestal.

### **2.1 Objetivo**

Mejorar las capacidades de los operadores de justicia para atender casos ambientales en general y particularmente lo referido a la atención de casos forestales.

### **2.2 Resultados**

Se optimiza el aprovechamiento de los recursos escasos que maneja cada institución u operador de justicia realizando intercambios y planificación de su utilización.

### **2.3 Actividades de Fortalecimiento Interinstitucional**

2.3.1. Identificación de los recursos de personal, logística y de otra índole entre los diferentes actores.

2.3.2. Individualización de las necesidades más urgentes de cada uno de los actores.

2.3.3. Promoción del uso racional de los bienes incautados y que sirvan para las instituciones encargadas de regular y combatir los delitos forestales.

2.3.4. Vinculación de los miembros de la red con recursos para capacitación.

2.3.5. Creación y mantenimiento de una base de datos para el manejo de la información y la comunicación.

2.3.6. Identificar y formular proyectos de fortalecimiento.

### **III PLAN DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LOS OPERADORES DE JUSTICIA EN LA TEMÁTICA FORESTAL**

El presente plan trata de ubicar las líneas estratégicas para la coordinación y fortalecimiento institucional mediante acciones de corto y mediano plazo, con base en escenarios posibles de acuerdo a las capacidades actuales de los operadores de justicia, asumiendo que existe un compromiso real de cada uno de ellos para mejorar la descoordinación y escasez de recursos y en consecuencia superar los niveles de aplicación de la justicia ambiental en el país.

#### **Objetivo del Plan:**

Diseñar, compartir, ejecutar y dar seguimiento a una visión común de aplicación de la justicia ambiental disponiendo de líneas estratégicas de coordinación y fortalecimiento institucional que sirvan de guía para realizar acciones de corto y mediano plazo que repercutan en operadores mejor preparados para cumplir con sus funciones de aplicar la justicia ambiental.

#### **Responsabilidades de los Actores:**

La potestad de impartir justicia emana del pueblo y se administra gratuitamente por magistrados y jueces independientes. Al Ministerio Público le corresponde asumir la función de investigar los delitos y ejercer la acción penal que corresponda. En materia ambiental esta función recae en la Fiscalía Especial del Medio Ambiente (FEMA) mientras que la Procuraduría de Ambiente y Recursos Naturales (PARN) es la representante legal de los intereses del Estado en materia de ambiente y recursos naturales.

La acción administrativa ambiental en general es competencia de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Serna) pero en los aspectos forestales, pese a ser valores ambientales por su naturaleza, la acción administrativa corresponde al Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF).

En concordancia con su ley de creación, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Conadeh) tiene la facultad de presentar a las autoridades nacionales, las observaciones, recomendaciones y sugerencias que sean necesarias y pertinentes para mejorar el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

También son importantes la Policía Nacional y el Ejército que tiene funciones de prevención y control en los bosques y las áreas protegidas, La Dirección Ejecutiva

de Ingresos para captar los ingresos que no se perciben cuando hay tala y comercio ilegal de productos forestales.

Las municipalidades son responsables de aplicar las leyes en su respectivo territorio. En materia de ambiente se apoyan en las unidades ambientales y el Departamento de Justicia Municipal.

## **Acciones dentro de los lineamientos estratégicos**

Para cada lineamiento estratégico identificado en la propuesta de estrategia a continuación se desglosa una serie de acciones específicas que servirán para definir responsables. Queda pendiente de elaboración el cronograma de actividades que debe hacerse con base en las experiencias y capacidades de los actores en el menor tiempo posible, aunque se considera adecuado dentro de los próximos cuatro años.

## **En lineamientos estratégicos de Coordinación**

- Identificación de áreas de intervención entre los operadores de justicia, sus vacíos y duplicidades.
  - Revisar el mandato legal de cada operador;
  - Armonizar criterios de intervención con base en mandato legal;
  - Priorizar áreas con base en capacidades institucionales;
  - Focalizar actividades en áreas priorizadas con apoyo de los demás operadores;
  - Dar seguimiento a las acciones de coordinación
- Armonización de acciones y procedimientos para el acceso y aplicación de la normativa ambiental y forestal, eliminando tramites que dilaten la acción administrativa para la práctica de diligencias in situ, lo cual optimiza la obtención de resultados de las actuaciones investigativas
  - Convocar reuniones para intercambiar planes y procedimientos de cada uno de los operadores;
  - Revisar conjuntamente los instrumentos y discutir coincidencias y diferencias;

- Preparar un solo documento con base en los resultados de la discusión;
  - Validar con base a experiencias de campo, el documento consolidado;
  - Aplicar el nuevo documento dentro de un sistema de presentación y atención a denuncias.
- Establecimiento de una red de actores vinculados a la aplicación de la justicia ambiental y forestal. (operadores de justicia).
- Convocar a una reunión con el propósito de construir una red de operadores de justicia;
  - Oficializar la red de operadores de justicia mediante firma de acuerdo;
  - Elaborar y aprobar un reglamento interno para la red de operadores;
  - Elaborar y poner en ejecución planes de colaboración entre operadores;
  - Elaborar propuestas conjuntas: para armonizar las normas legales; planes; proyectos; etc.
  - Nombrar un contacto ejecutivo de la Red (se sugiere que sea el Monitoreo Forestal Independiente).
- Creación de un portal electrónico para publicar leyes, construir enlaces virtuales para intercambiar información, comunicación, armonizar procedimientos y atender consultas o denuncias ambientales en tiempo y forma
- Definir los criterios para crear el portal electrónico;
  - Identificar y preparar el material a incluir en el portal electrónico;
  - Contratación de un especialista en redes electrónicas;
  - Identificar recursos para contratación de un espacio virtual para el portal;
  - Mantener actualizado el portal electrónico;
- Creación de una base de datos que garantice la disponibilidad permanente de los operadores a acceder al estatus de los delitos ambientales que ya se han judicializado.
- Identificar las variables que se desea visibilizar en la base de datos;
  - Revisar la propuesta que tiene la Serna en el Sistema de Consultas y Denuncias Ambientales;

- Insertar a los diferentes operadores de justicia para que sean parte activa del Sistema mencionado.
- Oficialización del Comité Consultivo Interinstitucional como instancia de seguimiento a las acciones de coordinación.
  - Revisar el ámbito de acción del Comité Consultivo Interinstitucional y agregar la función de coordinación;
  - Oficializar el Comité Consultivo como la instancia de seguimiento a las acciones de coordinación;
  - Preparar plan de seguimiento y prever recursos;
  - Tener las reuniones previstas en el plan de seguimiento;
  - Mantener informadas a las instancias correspondientes.

## **En los lineamientos estratégicos de Fortalecimiento**

- Identificación de los recursos de personal, logística y de otra índole entre los diferentes actores.
  - Revisar presupuestos, planes y programas de cada operador de justicia;
  - Caracterizar los recursos de acuerdo a su escasez o abundancia;
  - Preparar informe de los recursos como elemento de trabajo entre operadores.
- Individualización de las necesidades más urgentes de cada uno de los actores.
  - Resultante de la identificación de escasez de recursos en cada operador;
  - Compartir las necesidades de recursos y conciliarlos con la abundancia en otros;
  - Formalización de acuerdos de cooperación entre miembros de la red de actores.
- Promoción del uso racional de los bienes incautados y que sirvan para las Instituciones encargadas de regular y combatir los delitos forestales.

- Revisar las leyes y normas relativas al manejo de bienes incautados, según sea el tipo de bien de que se trate (ley trata de manera especial a los productos forestales decomisados);
  - Preparar una propuesta de uso de bienes incautados y someterla a la consideración de las instancias correspondientes;
  - Desarrollar acciones de cabildeo en las instancias que correspondan a fin de lograr que se legitime el uso propuesto para los bienes incautados.
- Vinculación de los miembros de la red con recursos para capacitación.
- Preparar un plan conjunto de capacitación;
  - Identificar oportunidades de capacitación acordes con las necesidades de los distintos operadores;
  - Gestionar recursos para que personal idóneo de los operadores acceda a la capacitación pertinente;
  - Asegurar los espacios para que el personal capacitado retorne a su institución a contribuir con lo aprendido.
- Creación y mantenimiento de una base de datos para el manejo de la información y la comunicación.
- Identificar e intercambiar experiencias y conocimientos existentes Socializar y replicar los casos de éxito y evitar repetir los fracasos;
  - Identificar y aprovechar las ofertas de capacitación;
  - Orientar la capacitación hacia las demandas existentes entre los operadores;
  - Fomentar el intercambio de información entre los operadores de justicia.
- Identificación y formulación de proyectos de fortalecimiento
- Identificar posibles fuentes de financiamiento de proyectos de fortalecimiento institucional para operadores de justicia
  - Perfilar proyectos orientados al fortalecimiento institucional con base a los mandatos y demandas insatisfechas de las entidades involucradas
  - Formular y dar seguimiento a los proyectos hasta una negociación final.

## **BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA PARA PREPARAR LA ESTRATEGIA**

### **Documentos Generales**

COHDEFOR. 2001. Plan de Acción para el Manejo Cuencas Prioritarias para el Abastecimiento de Agua en comunidades del departamento de Olancho.

COIBA. 2008. Coordinación entre Actores de la Cooperación Española.

CONADEH. Varios. Informes Generales de Actividades del Monitoreo Forestal Independiente.

NAFTA. 2004. Aspectos Regionales sobre Aplicación de la Legislación: Agenda de América del Norte para la Acción 2002-2004.

PRONAFOR. 2008. Programa Nacional Forestal. Documento ajustado a la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

PNUMA/CCAD. 2007. Conclusiones del Taller Sub Regional de Acceso a la Justicia Ambiental.

SAG/SERNA/COHDEFOR. 2001. Política Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre.

UNAT/SP. Metas Estratégicas 2006-2009 de COHDEFOR y la SERNA.

USAID/MIRA. 2008. Propuesta de Estrategia de Cumplimiento de la Legislación Ambiental de Honduras (documento borrador).

### **Normas Legales**

Código Penal. Decreto número 144, del 23 de agosto de 1983. Y sus reformas.

Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Decreto 068-2007, del 19 de septiembre de 2007.

Ley General de la Administración Pública (reformas). Decreto 218-96, del 17 de diciembre de 1996.

Ley Orgánica del Comisionado Nacional de Derechos Humanos. Decreto 153-95, del 24 de octubre de 1995.

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo. Acuerdo PCM 008-97, del 2 de junio de 1997.