

Implantación de un plan de medidas de acción para afrontar la ilegalidad en el aprovechamiento de la madera

R. Simpson, S. Lemaître y A. Whiteman



FAO/M. VANDENHAUTE

La Unión Europea y la FAO trabajan en colaboración para ayudar a los países a mejorar la aplicación de la ley forestal y la gobernanza.

Robert Simpson es Director de programas; **Sophie Lemaître** es Jurista especializada, y **Adrian Whiteman** es Oficial forestal superior. Todos los autores pertenecen al Departamento Forestal de la FAO, Roma.

El planeta tiene una superficie forestal de alrededor de 4 000 millones de hectáreas, extensión que equivale al 31 por ciento del área de tierra (FAO, 2010). Este patrimonio forestal da origen a un mercado mundial de madera y de productos madereros cuyo valor asciende a 224 000 millones de dólares EE.UU. (FAO, 2012), y del cual deriva una gran variedad de otros beneficios y servicios de índole cultural, social y ambiental, esenciales para la supervivencia y el bienestar de la humanidad. Los bosques juegan sin lugar a dudas un papel decisivo en el aseguramiento de la prosperidad y sostenibilidad de nuestro futuro.

No obstante, las amenazas inducidas por el hombre continúan socavando la

Para luchar contra la ilegalidad en el sector forestal es necesario abordar las causas que subyacen a la ilegalidad, tales como la pobreza, la debilidad de la gobernanza y de las instituciones y la inadecuación de los marcos jurídicos

gobernanza, el cumplimiento de la ley y la ordenación sostenible de los bosques. La agricultura industrial, la demanda de madera barata, los otros usos de la tierra y un clima cambiante son factores todos que se añaden a la carga que grava sobre el patrimonio forestal. Los comportamientos ilegales, que van de sobornos menores a actos de gran gravedad como el corte ilegal de madera y el banqueo de dinero —que enriquecen solo a unos pocos individuos— han perjudicado al sector forestal de muchos países. A escala mundial, las

pérdidas financieras debidas a las actividades madereras ilegales han sido estimadas en 10 000 a 15 000 millones de dólares EE.UU. por año (Banco Mundial, 2002).

Las preocupaciones acerca del aprovechamiento ilegal de la madera fueron planteadas en la Cumbre del G8 en 1998, cuando en el Programa de acción sobre los bosques del G8 se reconoció que las actividades madereras ilegales constituían un serio problema internacional. Desde entonces, se ha ido forjando una amplia gama de planes de acción y se han puesto en marcha diversas actividades regionales, en especial por conducto del Banco Mundial y mediante la implantación de la iniciativa de aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT)¹. Las medidas destinadas a combatir la ilegalidad en el sector forestal deben permitir afrontar las causas que subyacen a la ilegalidad, tales como la pobreza, la debilidad de la gobernanza y de las instituciones y la inadecuación de los marcos jurídicos. Una mejor aplicación de la ley forestal y

El objetivo de los acuerdos voluntarios de asociación es mejorar la gobernanza forestal mediante el establecimiento de un sistema robusto de rastreo y verificación del origen legal de la madera

la gobernanza contribuirá al desarrollo y, en última instancia, a la sostenibilidad del sector forestal.

EL PLAN DE ACCIÓN SOBRE APLICACIÓN DE LAS LEYES, GOBERNANZA Y COMERCIO FORESTALES

Inspirándose en el ejemplo de las iniciativas regionales de aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales, la Comisión Europea, reconociéndose conjuntamente responsable con los países productores de madera ante la necesidad de adoptar medidas encaminadas a detener la producción y los intercambios comerciales internacionales ilegales de madera, publicó, en 2003, el Plan de acción sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT) (Comisión Europea, 2003). La Unión Europea (UE), en cuanto consumidor importante de productos madereros, juega un papel esencial en la mejora de las condiciones de legalidad de las actividades relacionadas con la madera y los productos madereros y su comercio.

El Plan de acción FLEGT concentra los esfuerzos de la Unión Europea en la potenciación, en todas las regiones del mundo,

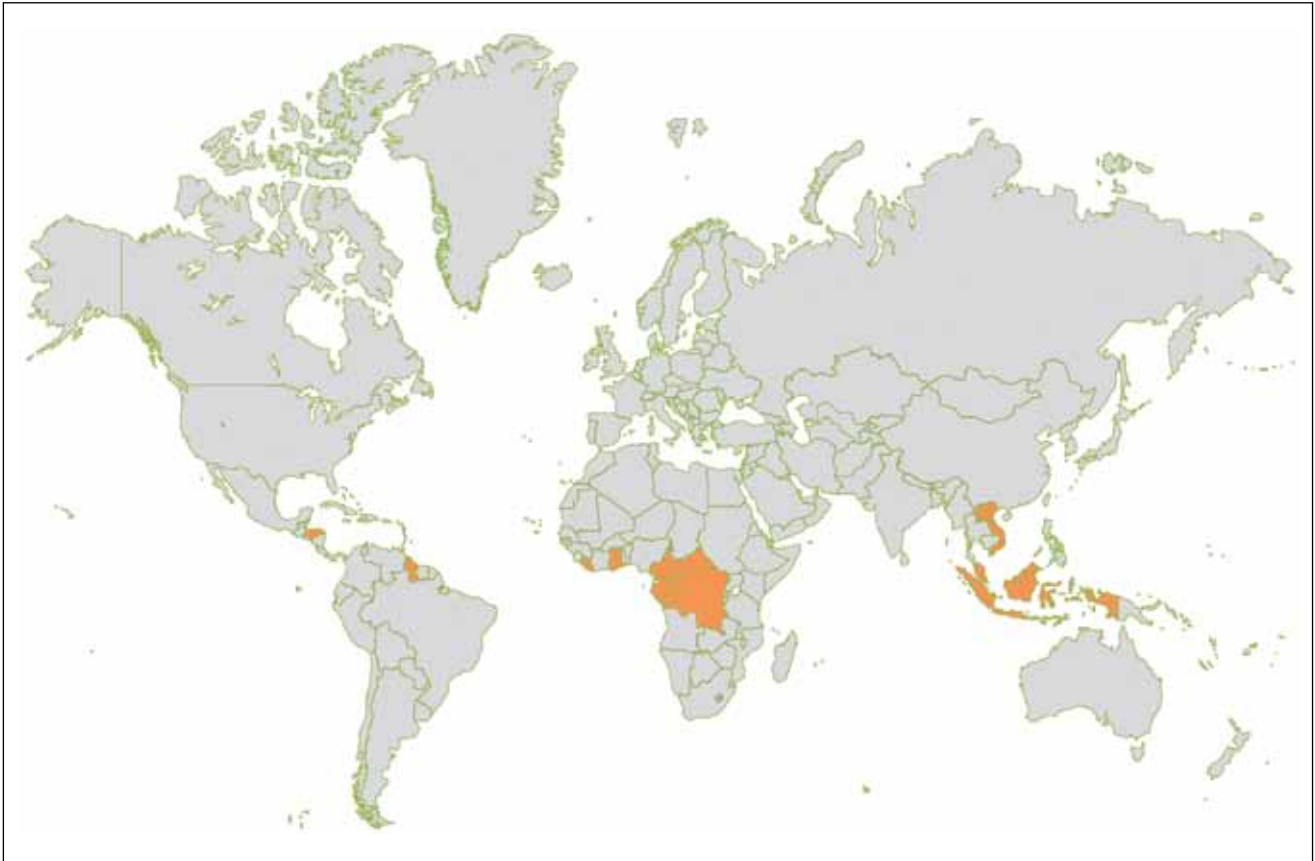
de las capacidades de los sujetos que se encargan de perfeccionar los mecanismos que gobiernan la ordenación forestal y la extracción y comercialización de la madera. El Plan de acción comprende las siguientes áreas temáticas: apoyo a los países productores de madera; actividades destinadas a fomentar el comercio de la madera producida legalmente; promoción de las compras institucionales; respaldo de las iniciativas que se originan en el sector privado; uso de los instrumentos jurídicos existentes o adopción de una legislación nueva; y salvaguardas para la financiación y las inversiones.

Acuerdos voluntarios de asociación

El Reglamento (UE) N° 2173/2005 de 20 de diciembre de 2005 y el Reglamento (CE) N° 1024/2008 de 17 de octubre de 2008 facultan a la Comisión Europea para firmar acuerdos voluntarios de asociación con los países productores de madera. Aunque

¹ En las conferencias ministeriales de Bali, en 2001, y de Yaoundé, en 2003, se aprobaron declaraciones con arreglo a las cuales los países participantes se comprometían a abordar las actividades ilegales que se registran en el sector forestal.





1
Países que están negociando o que han firmado acuerdos voluntarios de asociación

la decisión de negociar estos acuerdos es voluntaria, los acuerdos, una vez firmados, son jurídicamente vinculantes.

Las primeras negociaciones sobre los acuerdos comenzaron con Ghana y Malasia en 2006, y Ghana fue el primer país en concluir un acuerdo voluntario de asociación. Hasta octubre de 2012, la UE había estipulado acuerdos voluntarios de asociación con seis países, estaba en negociaciones con otros siete (Figura 1), y había introducido oficialmente el proceso FLEGT relacionado con los acuerdos voluntarios de asociación en otros 12 países más².

² Han firmado acuerdos voluntarios de asociación: el Camerún, Ghana, Indonesia, Liberia, la República Centroafricana y la República del Congo; están negociando acuerdos voluntarios de asociación: Gabón, Guyana, Honduras, Malasia, la República Democrática del Congo, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam; se están introduciendo o están en fase de prenegociación acuerdos voluntarios de asociación con: Camboya, Colombia, Côte d'Ivoire, Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, las Islas Salomón, Myanmar, Papua Nueva Guinea, Perú, Sierra Leona y Tailandia.

Iniciativas europeas relacionadas con las compras de madera

El sector público de los países de la Unión Europea genera una importante demanda de madera (Instituto Forestal Europeo, 2010). Varios Estados miembros de la UE —por ejemplo, Alemania, Bélgica, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte— han adoptado políticas de adquisiciones institucionales de madera y productos derivados de la madera que exigen a los compradores públicos demostrar la proveniencia legal y/o el origen sostenible de la madera; y otros Estados miembros están elaborando políticas análogas.

Algunas autoridades locales también han promulgado políticas de compras de madera. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó en 2004 una política de adquisiciones de madera que exige a los departamentos, distritos y organismos municipales garantizar el origen en actividades forestales sostenibles de todas sus compras de productos madereros (Ayuntamiento de Barcelona, s.f.). La Ciudad de Cognac, en Francia, también requiere que la madera que es comprada por la Ciudad provenga de bosques ordenados con arreglo a métodos sostenibles (Ciudad de Cognac, s.f.). La política de la Comisión Europea relativa a las compras verdes estipula que la legalidad debería ser el requisito mínimo para los productos madereros.

Además de las iniciativas de los gobiernos, el sector privado ha tomado medidas orientadas a mejorar los procedimientos que regulan sus propias prácticas. Entre estas están la adopción de códigos voluntarios de conducta y normas internacionales como las del Consejo de Certificación Forestal y del Programa de Reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal; la sensibilización; y los cambios en la cadena de custodia para minimizar los riesgos de que la madera de proveniencia ilegal pueda entrar en la cadena de abastecimiento (Hudson y Paul, 2011).

El objetivo de los acuerdos voluntarios de asociación es mejorar la gobernanza forestal y asegurar que únicamente se comercie madera legal en el mercado de la UE. En el caso de los países que ya han puesto en práctica tales acuerdos, solo la madera que lleve el sello FLEGT podrá ser introducida en el mercado de la UE. El proceso de estipulación de un acuerdo voluntario de asociación comprende varias etapas: la consecución de un consenso en el país entre las partes interesadas nacionales; la negociación formal; la firma y ratificación del acuerdo; la elaboración del sistema relativo al acuerdo, y la aplicación del mismo.

Todo acuerdo voluntario de asociación prevé el establecimiento de un sistema de garantía de la legalidad. Aunque el contenido de los acuerdos varía según el país que los adopte, los elementos esenciales que constituyen el sistema de garantía se encuentran en cada uno de los acuerdos: una definición de madera legal de acuerdo con el marco jurídico nacional del país productor; una cadena de custodia; un protocolo de verificación; la emisión y autorización de las licencias FLEGT; y una auditoría independiente.

El Reglamento de la Unión Europea relativo a la comercialización de la madera

El Reglamento (UE) N° 995/2010 de 20 de octubre de 2010 (el Reglamento de la Unión Europea relativo a la comercialización de la madera), aplicable desde el 3 de marzo de 2013, prohíbe la comercialización en el mercado de la UE de madera aprovechada ilegalmente y de productos derivados de esa madera, y proporciona la lista de los productos que abarca dicho reglamento. Los Estados miembros de la UE son responsables de la aplicación del reglamento, y disponen de autoridades competentes designadas que se encargan del cumplimiento del mismo. El reglamento de la UE relativo a la madera es complementario de los acuerdos voluntarios de asociación, y reconoce que las licencias FLEGT son suficientes para demostrar el origen legal de la madera.

³ El reglamento de la UE relativo a la madera define los agentes como «cualquier persona física o jurídica que comercialice madera o productos de la madera».

El reglamento exige a los agentes demostrar que toda la madera y productos de la madera que se introducen en el mercado de la UE son de procedencia legal, ya se trate de madera de origen nacional o procedente de fuera de la UE³. Se impone a los agentes proceder con la «diligencia debida» para reducir el riesgo de colocar madera ilegal en el mercado. En otras palabras, los agentes deben obtener información que permita identificar la fuente de proveniencia de la madera, y adoptar medidas razonables para asegurar la legalidad del suministro. Se pide a los agentes mantener registros que indiquen a quién han comprado la madera y a quién la han revendido. Cuando la evaluación revele un elevado riesgo de que se introduzca en la cadena de suministro madera aprovechada ilegalmente, podrá mitigarse ese riesgo pidiendo al proveedor informaciones y comprobaciones adicionales.

Para poner en funcionamiento el Plan de acción FLEGT, la UE dispone de una red mundial que proporciona asistencia técnica acerca de las materias relacionadas con FLEGT. Por ejemplo, el organismo FLEGT de la UE ha sido establecido en el seno del Instituto Forestal Europeo para suministrar asistencia técnica en el país a la nación que la solicite. El Programa de apoyo ACP-FLEGT, que se estudia más abajo, también forma parte de esta red mundial.

EL PROGRAMA DE APOYO ACP-FLEGT

El Programa de apoyo ACP-FLEGT, instituido por la FAO con financiación de la UE, tiene como finalidad asistir a las partes interesadas en África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en los asuntos relacionados con las leyes, la gobernanza y el comercio forestales tal y como estos son definidos en el Plan de acción FLEGT.

El programa financia proyectos realizados por instituciones gubernamentales locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones del sector privado, que pueden recibir hasta 100 000 euros para hacer frente a problemas, definidos localmente, relativos a la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales. Todos los proyectos deben contribuir a la puesta en práctica de algún aspecto del Plan de acción FLEGT, por ejemplo por medio de la creación de capacidades de

los interesados, la elaboración de sistemas de verificación del aprovechamiento de la madera, la mejora de la transparencia y la vigilancia por agentes independientes, el apoyo a las iniciativas comunitarias relacionadas con FLEGT, y la revisión y actualización de las políticas, legislación y reglamentaciones pertinentes. Con frecuencia, los proyectos sirven para probar algún método al cual luego se podrá dar alcance nacional. Desde su inicio, en 2009, el Programa de apoyo ACP-FLEGT ha respaldado 102 proyectos en 32 países (o, en algunos casos, organizaciones regionales).

Los tres proyectos que se describen a continuación demuestran el espaldarazo que el programa está dando tanto a la ordenación forestal como a la aplicación de la ley, la gobernanza y el comercio forestales.

Aplicación del acuerdo voluntario de asociación en el Camerún

El Camerún tiene una superficie forestal de alrededor de 19,6 millones de hectáreas, y es el mayor exportador africano de latifoliadas tropicales a Europa (Anón., 2010). El Gobierno del Camerún y la UE comenzaron a negociar un acuerdo voluntario de asociación en 2007, considerándolo «una herramienta importante para combatir la explotación maderera ilegal y promover la meta de la ordenación forestal sostenible a largo plazo» (Anón., 2010). El acuerdo fue firmado en octubre de 2010 y el gobierno está elaborando actualmente el sistema de garantía de la legalidad conexas.

Las comunidades y ONG reconocen el reto que representa el control de la inmensa área forestal necesaria para dar cumplimiento al acuerdo voluntario de asociación, y han pedido ser asistidos por medio del Programa de apoyo ACP-FLEGT. Además de otros 11 proyectos, el programa respalda un programa de ensayos de vigilancia forestal comunitaria gestionado por la ONG Forêts et Développement Rural (FODER). FODER está llevando a cabo una campaña de sensibilización sobre la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales y sobre el acuerdo voluntario de asociación en 20 comunidades locales, y capacita a los miembros de las comunidades en técnicas de vigilancia de las actividades forestales en sus áreas boscosas tradicionales. Los guardabosques han sido dotados de sistemas mundiales de orientación diferencial, cámaras digitales y



Los miembros de la comunidad son capacitados por FODER, una ONG camerunesa, en técnicas de vigilancia forestal participativa

equipos de seguridad; están en condiciones de determinar las áreas de corta apropiadas y las técnicas de cosecha, y han adquirido conocimiento del marco jurídico que gobierna la explotación maderera. Durante el breve tiempo en que ha funcionado el proyecto, las patrullas comunitarias han completado varias observaciones de campo y han informado de dos casos de tala ilegal. Pese a que se trata de una iniciativa menor, este proyecto demuestra que las comunidades que han sido habilitadas apropiadamente tienen la capacidad y la voluntad de vigilar y ordenar el patrimonio

forestal que poseen, y de respetar el estado de derecho. En las zonas remotas esto se traduce en ahorros considerables para los gobiernos nacionales, que ya tienen grandes dificultades para cumplir otros compromisos de aplicación de la ley.

La iniciativa FLEGT de base comunitaria en Papua Nueva Guinea

En Papua Nueva Guinea, la aplicación de leyes y reglamentos relativos al sector forestal ha tendido a favorecer las grandes inversiones y a restringir la participación activa de la población local en

la ordenación de los bosques (Blaser *et al.*, 2011); en algunos casos, esto ha llevado a conflictos entre la población, el gobierno y los inversionistas (Warner, 2000). El Programa de apoyo ACP-FLEGT está respaldando a la Fundación para el Desarrollo de la Población y la Comunidad en Papua Nueva Guinea en su tarea de educar, habilitar y organizar a las personas de la localidad y darles las herramientas para manejar sus recursos forestales. La fundación capacita a las comunidades en técnicas de ordenación forestal sostenible y les ayuda a dar asidero jurídico a sus



FCDR. MANZANERO

reclamaciones relacionadas con la gestión agraria en territorios tradicionales.

El bosque de Chiquibul (Belice)

Belice tiene una extensión forestal de alrededor de 1,4 millones de hectáreas, que equivalen al 61 por ciento del área de tierra del país. El bosque nacional de Chiquibul consiste casi enteramente en bosque no deteriorado y alberga especies animales raras y en peligro tales como el tapir, el jaguar y la guacamaya roja y una importante reserva arqueológica. Sin embargo, el bosque está amenazado por la explotación forestal ilegal. Últimamente, la Asociación de Amigos de la Conservación y Desarrollo de Belice, una ONG local, ha indicado que en el bosque nacional de Chiquibul actúa una red maderera ilegal, cuyas operaciones han sido cifradas en 15 millones de dólares (Asociación de Amigos de la Conservación y Desarrollo, 2011). Los leñadores ilegales penetran en el bosque con sierras de cadena y caballos para talar y procesar la madera y transportarla a los puntos de comercialización.

Con la asistencia del Programa de apoyo ACP-FLEGT, la Asociación de Amigos de la Conservación y Desarrollo ha puesto en marcha una iniciativa coordinada —que incluye medidas más robustas de aplicación de la ley y cursillos de educación ambiental para las comunidades locales— destinada a frenar la degradación forestal en la zona. La asociación ha capacitado a dos equipos de protección, integrados por efectivos del ejército, la policía y oficiales de parques, a quienes proporciona ayuda para el patrullaje del bosque. En el corto tiempo que llevan actuando, las patrullas se han encontrado con leñadores que las han recibido a tiros; y han procedido a detener a numerosos extractores ilegales y a confiscar sierras de cadena y caballos.

Algunos autores de la extracción ilegal cruzan la frontera desde Guatemala, lo que eleva el perfil del problema a un nivel internacional. Los miembros de la Asociación de Amigos de la Conservación y Desarrollo y el Gobierno de Belice han abierto un diálogo con las autoridades

Un guardabosques anota la ubicación de un lugar donde se esconde la madera extraída ilegalmente; la detección de estos sitios forma parte del sistema de vigilancia que tiene por objetivo frenar la degradación del bosque nacional de Chiquibul

guatemaltecas para hacer frente a la red de contrabando de la madera.

LA FASE SIGUIENTE

En los últimos años han sido considerables los progresos que, mediante diversas intervenciones, se han conseguido en la implantación del Plan de acción FLEGT. Conforme se aproxima la fecha de entrada en vigor del reglamento relativo a la madera de la UE, la FAO está revisando los enfoques, factores de éxito y retos relacionados con la aplicación del Plan de acción en los tres últimos años. Con este propósito, los encargados del Programa de apoyo ACP-FLEGT, en asociación con la Comisión Forestal de Ghana, el Mecanismo FLEGT de la Unión Europea y theIDLgroup organizaron en octubre de 2012 en Accra una

El Programa UE-FAO FLEGT

El Programa UE-FAO FLEGT es una iniciativa cuatrienal financiada por la Unión Europea (UE) e implementada por la FAO. Se trata de una segunda fase expandida del Programa de apoyo ACP-FLEGT, y consta de dos componentes:

- acciones de apoyo para el proyecto a grupos locales de interesados en países en desarrollo para la puesta en práctica del Plan de acción FLEGT; y
- servicios de información.

El Programa UE-FAO FLEGT proporciona asistencia a tres agrupaciones de interesados en los países que reúnen los requisitos exigidos: instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones del sector privado. La asistencia se basa en:

- convocatorias de propuestas para las tres agrupaciones de interesados; y
- la asistencia directa solicitada por las instituciones estatales.

El programa contempla modalidades diferenciadas para atender los pedidos de asistencia provenientes de los países con y sin acuerdos voluntarios de asociación.

El objetivo del programa es aumentar la disponibilidad de informaciones y conocimientos y experiencias relacionados con FLEGT en provecho de los grupos locales de interesados, y llevar a cabo acciones para mejorar el entendimiento del Plan de acción FLEGT y la aplicación de la ley forestal, la gobernanza y el comercio en general.

conferencia regional sobre experiencias sacadas del proceso relacionado con los acuerdos voluntarios de asociación en países del África occidental y central. Esta conferencia, a la cual asistieron unos 130 participantes provenientes de los países que han puesto en marcha los acuerdos en el África y en otras regiones, permitió a los concurrentes compartir y debatir experiencias, oportunidades, casos de éxito y problemas para encontrar un camino que ayudara a impulsar el antedicho proceso. También fue publicado un compendio que pone de manifiesto 16 experiencias y lecciones aprendidas. Está en vías de elaboración un estudio colaborativo realizado por la FAO y el Mecanismo FLEGT de la Unión Europea para extraer lecciones de las experiencias logradas hasta la fecha y dar claridad a los acuerdos voluntarios de asociación, colmar sus carencias y proporcionar orientaciones para otros procesos relacionados con estos acuerdos.

Recientemente, el Programa de apoyo ACP-FLEGT ha inaugurado una segunda fase (llamada Programa UE-FAO FLEGT, véase el recuadro) que comprende dos temas: las necesidades de los países que se incorporan a los acuerdos voluntarios de asociación; y los países en desarrollo que aún están elaborando procedimientos para la aplicación de la ley forestal, la gobernanza y estrategias comerciales.

La coherencia en el cumplimiento de las leyes, una gobernanza mejorada y la

garantía de la legalidad, tal y como las plantea el Plan de acción FLEGT, forman parte de las bases que es imprescindible sentar para conferir a los bosques una verdadera sostenibilidad. ♦



Bibliografía

- Anón.** 2010. *FLEGT voluntary partnership agreement between Cameroon and the European Union*. Nota de información, mayo de 2010. Yaoundé, Camerún, Delegación de la Unión Europea a Camerún y Ministerio de Bosques y Vida Silvestre.
- Asociación de Amigos de la Conservación y Desarrollo.** 2011. Informe a la FAO sobre la marcha del proyecto, sin publicar. Asociación de Amigos de la Conservación y Desarrollo.
- Ayuntamiento de Barcelona.** s.f. *Green public procurement case studies: sustainable procurement of wood products in Barcelona*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/casestudy7.pdf>
- Banco Mundial.** 2002. *Revised forest strategy*. Washington, DC, EE.UU.
- Blaser, J., Sarre, A., Poore, D. y Johnson, S.** 2011. *Status of tropical forest management 2011*. ITTO Technical Series 38. Yokohama, Japón, OIMT.

Ciudad de Cognac. s.f. *GPP [green public procurement] in practice: sustainable wood procurement in Cognac*. Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue11_Case_Study28_Cognac_wood.pdf

Comisión Europea. 2003. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT): propuesta de Plan de acción de la Unión Europea*. Bruselas, Bélgica.

FAO. 2010. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010: informe principal*. Estudio FAO: Montes 163. Roma (disponible también en: <http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/es/>).

FAO. 2012. Bases de datos forestales de la FAO. Roma, Italia. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/databases/29420/es/>

Hudson, J. y Paul, C. 2011. *FLEGT Action Plan progress report 2003–2010*. Helsinki, Finlandia, Instituto Forestal Europeo.

Instituto Forestal Europeo. 2010. *Changing international markets for timber and wood products*. Policy brief 5. Helsinki, Finlandia, Instituto Forestal Europeo.

Warner, M. 2000. *Conflict management in community-based natural resource projects: experiences from Fiji and Papua New Guinea*. ODI Working Paper 135. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar. ♦