

Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal



Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal

ESTUDIO
FAO:
MONTES

145

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 92-5-305381-X

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia
o por correo electrónico a:
copyright@fao.org

© FAO 2006

Índice

Agradecimientos	ix
Prólogo	xi
Siglas	xiii
Resumen	xv
1. Introducción	1
2. Las actividades ilegales en el sector forestal y las causas fundamentales que las motivan	5
¿Qué son las actividades ilegales?	5
Causas fundamentales de las actividades ilegales	7
3. Hacia una estrategia para mejorar la observancia de la ley en el sector forestal	17
Consecuencias de las actividades ilegales y de la corrupción	17
Necesidad de un enfoque estratégico	19
4. Racionalizar el entorno normativo y jurídico	25
Evaluar las causas subyacentes del incumplimiento de la ley	25
Mayor claridad, transparencia y coherencia de la legislación forestal y la relacionada con los bosques	29
Reducir la burocracia, racionalizar los procedimientos legales y simplificar la reglamentación	38
Asegurar los derechos de propiedad de las tierras forestales	43
Asegurar que la capacidad de la industria nacional no supere el suministro sostenible	47
Mejorar los vínculos y la colaboración intersectoriales	48
Aumentar la competitividad de las operaciones legales	50
Mejorar la capacidad del poder judicial para actuar con eficacia en los asuntos relacionados con la legislación forestal	53
5. Crear capacidad institucional para la observancia de la ley	57
Centrar mejor la actuación de la administración forestal pública	58
Aumentar la capacidad operativa para detectar y suprimir los delitos forestales	59
Mejorar los vínculos interinstitucionales	63
Asociaciones entre los sectores público y privado para la aplicación de la legislación forestal	64
Acceso a la ayuda internacional	73

6. Mejorar la información y los conocimientos	79
Seguimiento y evaluación de los recursos forestales	79
Establecer normas de legalidad	80
Mejorar la información y los conocimientos para prevenir los delitos forestales	81
Mejorar la información y los conocimientos para detectar los delitos forestales	84
Mejorar la información y los conocimientos para detectar el comercio internacional ilegal de productos madereros	90
Sensibilización del público	92
7. La economía política de la observancia de la ley en el sector forestal	95
Entender las relaciones de poder	95
Conseguir apoyos amplios para las reformas	96
Bibliografía	99
Anexo 1 Códigos de conducta empresarial	105
Anexo 2 La Certificación	109
Anexo 3 Iniciativas Internacionales	113

Figuras

1	Relación entre la corrupción y las actividades forestales presuntamente ilegales	14
2	Elementos de una estrategia para promover la legalidad en el sector forestal	20
3	Relación entre el número de procedimientos necesarios para iniciar un negocio y el nivel de corrupción	40

Recuadros

1	Ejemplos de prácticas ilegales en el sector forestal y de las industrias forestales	5
2	Factores que favorecen las operaciones ilegales en el sector forestal	8
3	Deficiencias comunes del marco normativo y jurídico forestal	9
4	La prohibición de la tala puede contribuir a incrementar las operaciones ilegales	10
5	¿Qué es la corrupción?	12
6	Prácticas corruptas comunes en la adjudicación de concesiones y contratos de compras	13
7	Principales instrumentos anticorrupción establecidos desde 1996	14
8	¿Benefician a los pobres los ingresos procedentes de la tala ilegal?	19
9	La estrategia nacional de lucha contra la tala ilegal en Costa Rica	21
10	La estrategia nacional de lucha contra la tala ilegal en Indonesia	22
11	Análisis del impacto del marco reglamentario	26
12	Un equipo de trabajo considera la prohibición de talar árboles en China	27
13	Una estrategia favorable a los pobres para la prevención, detección y suspensión de los delitos forestales en Mozambique	28
14	Reforma de la política forestal en el Ecuador	29
15	Participación de múltiples interesados en la formulación de la legislación forestal en Honduras y el Ecuador	30
16	Un enfoque tripartito para la participación en Ghana	32
17	Mayor transparencia en la administración forestal boliviana	33
18	Divulgación pública de la información relativa a las actividades ilegales en el Camerún	34
19	Aislar al jefe de la administración forestal de influencias políticas e intereses privados indebidos en Bolivia	35
20	Normas más estrictas y transparentes para la adjudicación de concesiones en Camboya	36
21	Supervisión forestal independiente en el Camerún	36
22	Armonización de la legislación forestal en Honduras	37
23	Examen independiente e integrado del sector forestal en Camboya	37

24	Descentralización de la responsabilidad de la ordenación forestal en Bolivia	39
25	Nueva instrucción Presidencial para reducir la reglamentación contradictoria en Indonesia	41
26	Legislación apropiada para los operadores forestales en pequeña escala de Gambia	42
27	Legislación apropiada en apoyo de planes de ordenación (FMP) más sencillos	43
28	Simplificación del gravamen aplicable a las concesiones y de la tasa de desmonte en Bolivia	44
29	Reformas legales para reconocer los derechos de propiedad comunitarios e indígenas	45
30	Concesiones comunitarias en Guatemala	47
31	Grupo de trabajo para la reestructuración industrial en Indonesia	49
32	Nuevos incentivos económicos para la ordenación forestal sostenible en Perú	52
33	Seguimiento público de los procedimientos judiciales en Indonesia	53
34	Creación de capacidad en el sistema judicial de Mozambique	54
35	Prioridades del Banco Mundial y del Fondo Mundial para la Naturaleza para combatir los delitos forestales en Indonesia	57
36	Reestructuración de la administración forestal en Camboya	60
37	Desempeño e integridad del personal en el sector forestal	61
38	Mejora del desempeño de las instituciones en el Brasil mediante la capacitación del personal	62
39	Reparto de los ingresos procedentes de las multas en Niger	63
40	Establecimiento de la Regencia forestal en el Ecuador	64
41	Ejemplos de asociaciones satisfactorias para promover la aplicación de la ley	66
42	Ventajas relativas de los supervisores u observadores forestales independientes	68
43	Diseño de los sistemas de supervisión	69
44	Certificación y legalidad en Bolivia	70
45	Ejemplos de declaraciones importantes de la industria forestal	72
46	Acuerdos bilaterales entre Indonesia y sus interlocutores comerciales	74
47	La importancia de las ONG y del mercado para promover una mejor gobernanza en el sector forestal	77
48	Posibles componentes de la legalidad	82
49	Indonesia: principios propuestos para establecer la legalidad de los productos madereros	83
50	Encuestas de diagnóstico sobre la corrupción	85

51 Detección por satélite y seguimiento mediante mapas de la tala ilegal en el Camerún	87
52 Detección de la transformación ilegal de bosques en Costa Rica mediante SIG/GPS	88
53 Colaboración entre el gobierno de Camerún y la empresa SGS	89
54 Seguimiento de la madera en Fiji	90
55 Puestos de control en las carreteras de Mozambique	91
56 Corrientes comerciales seleccionadas de Indonesia con China y Malasia (1 000 m ³)	92
57 Sensibilización del público sobre la tala ilegal en Costa Rica	93

Agradecimientos

El presente informe ha sido compilado y editado por Arnoldo Contreras y Elisa Peter, con la colaboración del Departamento de Montes de la FAO (Eva Muller) y de la Secretaría de la OIMT (Steve Johnson). En el marco de este informe se encargó la realización de varios estudios de casos y queremos agradecer a sus autores su empeño en facilitarnos la información más actualizada sobre la situación de la aplicación de la ley en estos países.

A finales de 2004 se reunió en Roma un grupo de examen formado por expertos para que examinaran un primer borrador del presente informe. Agradecemos profundamente a los siguientes integrantes del grupo de examen sus aportaciones durante la reunión de 2004 y sus observaciones sobre las versiones ulteriores del informe: Liviu Amarici, Borhanudin Arshad, Alhassan Attah, Paulo Barreto, Dinah Bear, Bernard de Galembert, Faith Doherty Brunskill, Roger Foteu, Shigetoshi Hatazawa, Jorge Malleux, Pablo Pacheco, Manuel Paveri, Davide Pettenella, Michael Richards, Sheam Satkuru-Granzella, Hugh Speechly, Hans Thiel y David Young.

Hay que destacar también, como contribuciones al informe, las aportaciones de muchas otras personas y los debates sustantivos que se mantuvieron en el décimo séptimo período de sesiones del Comité de Montes de la FAO y en el trigésimo octavo período de sesiones de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT). Aunque es imposible citar a todos cuantos formularon observaciones o hicieron aportaciones de otra índole al presente informe, quisiéramos subrayar las contribuciones de David Brown (Departamento de Desarrollo Internacional [DDI]) del Reino Unido, Kerstin Canby (Forest Trends) y Michelle Laurie (Unión Mundial para la Naturaleza [UICN]), así como las de Alastair Sarre de la OIMT y las de los siguientes colegas de la FAO: Mirjam Kuzee, Jon Lindsay, Eduardo Mansur, Michael Martin, Dominique Reeb y Adrian Whiteman.

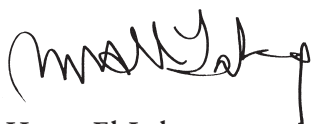
Prólogo

La aplicación de la legislación forestal es uno de los temas más debatidos actualmente en el escenario internacional. En algunos países, la producción forestal ilegal supera a la producción legal. El desmonte ilegal provoca graves problemas de deforestación e incendios forestales, y el comercio ilegal proyecta una imagen negativa sobre todos los productos forestales de algunas regiones. Es necesario actuar con urgencia para poner fin a los delitos forestales. La presente publicación pretende facilitar el paso del examen de los problemas a la formulación y aplicación de soluciones.

La FAO y la OMC han aunado sus esfuerzos con el fin de promover mejores prácticas para el cumplimiento de la legislación forestal. Ambas organizaciones llevan a cabo, desde hace mucho tiempo, programas destinados a promover la ordenación forestal sostenible y realizan actividades específicas sobre la aplicación de la legislación forestal a estos efectos. Aunque la atención se ha centrado con frecuencia en los países tropicales, es cada vez más evidente que la mayoría de los países tienen problemas para asegurar el cumplimiento de las leyes forestales, aunque no todos disponen de la misma capacidad para resolver los problemas. Este libro se ha preparado para dar a conocer las medidas que se están adoptando a nivel nacional e internacional en la lucha contra los delitos forestales y para contribuir a la creación de capacidad mediante el intercambio de experiencias.

La FAO y la OIMT están preparando la organización de una serie de talleres regionales a partir de 2006, con el propósito de que propicien un diálogo más fluido entre los países, el intercambio de experiencias y la adopción de estrategias y medidas para mejorar la observancia de la legislación forestal. Los talleres servirán también para actualizar y mejorar las prácticas que se presentan en estas páginas, ya que las novedades son casi constantes en este ámbito tan rápidamente cambiante.

Muchas de las directrices, mejores prácticas y códigos de prácticas que han establecido la FAO y la OIMT ya son el fundamento de las leyes y las políticas forestales de varios países. Recomendamos *Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal* a cuantos intervienen en la lucha contra los delitos forestales y esperamos que se puedan aplicar con un grado de éxito similar.



Hosny El-Lakany
Subdirector General
Departamento de Montes
FAO, Roma



Manoel Sobral Filho
Director Ejecutivo
OIMT
Yokohama, Japón

Siglas

CCICED	Consejo de China para la Cooperación Internacional sobre el Medio Ambiente y Desarrollo
CEPI	Confederación de Industrias Papeleras Europeas
CIFOR	Centro de Investigación Forestal Internacional
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
DDI	Departamento de Desarrollo Internacional
ENA-FLEG	Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales en Europa y Asia septentrional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEMA	Fundação Estadual do Meio Ambiente (Brasil)
FLEG	Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales
FLEGT	Aplicación de las Leyes, la Gobernanza y el Comercio Forestales
FNUB	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques
FORCOMS	Sistema de Supervisión de las Concesiones Forestales para África Central
FUNDECOR	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
GFW	Global Forest Watch (Iniciativa del WRI)
GPAC	Programa Mundial contra la Corrupción de las Naciones Unidas
GPS	Sistema de posicionamiento global
ICFPA	Consejo Internacional de Asociaciones Forestales y del Papel
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía (Costa Rica)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
ONG	Organización no gubernamental
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PROFOR	Programa sobre los Bosques
SIG	Sistema de información geográfica
TCAP	Asociación para la evaluación del cumplimiento de la legalidad de la madera
TTF	Timber Trade Federation (Federación de la Industria de la Madera) (Reino Unido)
UE	Unión Europea
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WRI	Instituto Mundial sobre Recursos
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

Resumen

En la presente publicación conjunta de la FAO y la OIMT se examinan las mejores prácticas para mejorar la observancia de la ley en el sector forestal. La publicación se basa en los estudios de casos realizados en Bolivia, Camboya, el Camerún, el Ecuador, Honduras, Indonesia, Italia, Malasia, Mozambique, Nicaragua y el Perú, así como en las experiencias de otros países y en las iniciativas internacionales en curso.

Estos estudios señalan una serie de causas subyacentes que favorecen las actividades ilegales en el sector forestal, tales como un marco normativo y jurídico deficiente y una muy escasa capacidad de aplicación de la ley en los países productores, la insuficiencia de la información sobre los recursos forestales y las operaciones ilegales y una demanda elevada de madera barata. Se considera también que la corrupción en los sectores público y privado está intrínsecamente vinculada con la tala ilegal y el comercio asociado.

En lugar de poner el acento en las numerosas causas complejas y en los graves efectos de las operaciones forestales ilegales, el presente informe procura identificar ejemplos de las mejores prácticas para afrontar el problema. Varios países han reconocido que se necesita urgentemente desarrollar una estrategia global y coherente para solucionar el problema de las actividades forestales ilegales. Este informe muestra que toda estrategia dirigida a combatir los delitos forestales debe basarse en un conocimiento sólido de las causas fundamentales de la situación actual. El informe analiza brevemente las razones por las que se transgrede la ley y las mejores prácticas que se pueden utilizar para establecer en el sector forestal una política y un marco legislativo claros, transparentes, racionales y coherentes que propicien una mejor observancia de la ley. Examina también algunos medios poco costosos para fomentar el cumplimiento de la ley y para mejorar la información y los conocimientos sobre los recursos forestales y sobre la manera en que cambian a lo largo del tiempo.

Por la complejidad del problema es esencial priorizar las medidas correctivas aplicando un enfoque progresivo. En función del contexto social, económico y político, los distintos países podrán priorizar diferentes intervenciones entre la amplia gama de directrices y mejores prácticas que se proporcionan en el presente informe. Al ordenar y priorizar las medidas correctivas, es fundamental su viabilidad económica y política. Es importante considerar el costo financiero de cualquier intervención y las fuentes de las que se obtendrán los fondos necesarios. La cuestión política reside en la medida en que los diferentes niveles de gobierno están dispuestos a cooperar en una estrategia global para luchar contra la ilegalidad en el sector forestal. La voluntad política es crucial para mejorar la observancia de la legislación forestal y para asegurar que las medidas que se adopten tengan efectos duraderos. Por último, toda estrategia destinada a combatir las actividades ilegales debe basarse en un proceso abierto e incluyente con la participación efectiva de todas

las partes interesadas. La participación del sector privado, las ONG y la sociedad civil puede ralentizar el proceso, pero no hay duda de que el enfoque participativo es la forma más adecuada, cuando no la única, de elaborar una estrategia que pueda redundar en una mejora duradera de la aplicación y la observancia de la legislación forestal.

Seguidamente se resumen las principales conclusiones, recomendaciones y mejores prácticas contenidas en el presente informe.

LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN EL SECTOR FORESTAL Y LAS CAUSAS FUNDAMENTALES QUE LAS MOTIVAN

- Las operaciones ilegales en el sector forestal tienen lugar cuando se extrae, transporta, elabora, compra o vende madera infringiendo leyes nacionales.
- Las causas subyacentes de las operaciones ilegales en el sector forestal son la existencia de un marco normativo y jurídico deficiente; una escasa capacidad de aplicación; la insuficiencia de datos e información sobre los recursos forestales y las operaciones ilegales; y la corrupción en el sector privado y en el gobierno.
- Las estrategias dirigidas a mejorar la observancia de la ley en el sector forestal deben basarse en una evaluación de las causas subyacentes de los actos ilegales y en la identificación de los mecanismos eficaces para combatir la corrupción.
- En los últimos años se han adoptado varias iniciativas internacionales para afrontar el problema de la corrupción y las actividades forestales ilegales.
- Sin una voluntad política firme de mejorar la observancia de la legislación forestal, las medidas que se puedan adoptar sólo tendrán posibilidades limitadas de dar buenos resultados.

HACIA UNA ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA OBSERVANCIA DE LA LEY EN EL SECTOR FORESTAL

- Las actividades ilegales tienen consecuencias económicas, sociales y ambientales de gran alcance, especialmente en forma de pérdida de ingresos públicos, degradación ecológica y mayor desigualdad de ingresos.
- Toda estrategia encaminada a solucionar el problema de las actividades ilegales debe ser global e incluir un amplio conjunto de opciones normativas, jurídicas, institucionales y técnicas.
- Cuatro elementos son fundamentales: afrontar las causas subyacentes de la ilegalidad, priorizar las acciones correctivas, evaluar la viabilidad económica y la aceptabilidad social de las reformas y asegurar la participación de las partes interesadas.

RACIONALIZAR EL ENTORNO NORMATIVO Y JURÍDICO

Para simplificar y racionalizar las políticas y las leyes forestales se pueden adoptar algunas medidas, tales como:

- estudiar las causas sociales, económicas, culturales y políticas del incumplimiento de la ley y modificar consecuentemente el marco normativo y jurídico que rige

- el sector forestal;
- analizar el impacto del marco normativo y jurídico forestal en los medios de subsistencia de los pobres;
 - aumentar la claridad, transparencia y coherencia de la legislación forestal relacionada con los bosques preparando una legislación sencilla, sin ambigüedades, basada en criterios experimentados y que contenga obligaciones de transparencia y facultades discrecionales mínimas;
 - adoptar un enfoque participativo en la formulación de las leyes para promover la transparencia, reducir las posibilidades de corrupción, capacitar a la población para determinar la eficacia de su posterior aplicación, contribuir a conseguir una mayor equidad y reducir la influencia de los grupos privilegiados;
 - promover la coherencia del marco reglamentario para asegurar que las leyes no se contradigan unas a otras dentro del marco jurídico forestal, o con leyes de otros sectores;
 - minimizar la burocracia, agilizar los procedimientos legales y simplificar la reglamentación, mediante procedimientos tales como fomentar la descentralización, evitar la proliferación de reglamentaciones y simplificar los reglamentos forestales relativos a la planificación de la gestión;
 - asegurar los derechos de propiedad sobre las tierras forestales para garantizar la rendición de cuentas y el control de las operaciones forestales en el plano local;
 - velar por que la capacidad industrial nacional no exceda de los suministros sostenibles, por ejemplo, realizando estudios de viabilidad antes de que se establezcan nuevas fábricas, cerrando algunas de ellas y facilitando las importaciones de madera;
 - concertar acuerdos comerciales internacionales o bilaterales con interlocutores comerciales;
 - establecer vínculos intersectoriales y un sistema de colaboración para adoptar un enfoque coherente y global ante las cuestiones forestales (por ejemplo, a través de programas forestales nacionales);
 - intensificar la competitividad de las operaciones legales incrementando su rentabilidad y reduciendo la de las operaciones ilegales;
 - promover la independencia del poder judicial y la transparencia de los procedimientos judiciales.

CREAR CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL

En muchos países, para conseguir aumentar la eficiencia de la administración forestal pública se necesitan más recursos de los que se disponen, pero existen, sin embargo, opciones relativamente poco costosas, a saber:

- priorizar y orientar estratégicamente los esfuerzos de aplicación de la ley de la administración forestal pública hacia las actividades, regiones o actores clave;
- aumentar la capacidad operativa de la administración forestal para detectar y erradicar los delitos forestales, por ejemplo, reestructurando o creando nuevos

órganos institucionales, aumentando la cantidad de personal y mejorando su desempeño;

- promover vínculos interinstitucionales más adecuados a nivel nacional y local;
- establecer asociaciones con ONG y actores de la sociedad civil o el sector privado adecuados para fortalecer la aplicación y/o el seguimiento;
- fomentar la elaboración y utilización de sistemas de certificación forestal independientes y de códigos de conducta empresariales voluntarios;
- concertar acuerdos bilaterales con determinados interlocutores comerciales o acuerdos multilaterales en los que sea parte un gran número de países exportadores e importadores con el fin de limitar el comercio ilegal de madera;
- recurrir a programas de observancia de la legislación forestal de organizaciones internacionales que se ocupan de la utilización de los recursos naturales;
- capacitar a los ciudadanos, con el apoyo de ONG y de agentes del gobierno cuando sea necesario, para que colaboren en las tareas de control y detección de los delitos forestales.

MEJORAR LA INFORMACIÓN Y LOS CONOCIMIENTOS

Disponer de información precisa y actualizada es esencial para prevenir, detectar, controlar, notificar, investigar y, en última instancia, erradicar los delitos forestales. La mayor parte de los países necesitan más información sobre los recursos forestales y sobre las actividades forestales ilegales para que los gobiernos puedan establecer prioridades en la aplicación de medidas correctivas e imponer el imperio de la ley.

- La evaluación y el seguimiento de los recursos forestales son indispensables porque proporcionan datos de referencia sobre el estado de los recursos forestales, lo que a su vez permite controlar las variaciones en el tiempo.
- Una definición operativa de la legalidad convenida en común entre los socios comerciales reducirá el comercio de madera ilegal. Es necesario que los países identifiquen todos los elementos necesarios para definir su norma de legalidad, teniendo en cuenta las normas internacionales y las circunstancias locales.
- Una vez que se ha alcanzado una definición de ilegalidad en el sector forestal y se ha acordado por todas las partes interesadas, los métodos que se indican a continuación contribuirán a mejorar los datos sobre los recursos forestales y a detectar los delitos forestales: verificación/supervisión sobre el terreno y notificación de las operaciones forestales; encuestas confidenciales de diagnóstico de las actividades ilegales entre empresas, funcionarios públicos, comunidades y otros agentes importantes del sector; utilización de informadores en el sector forestal y de ONG para conseguir información actualizada y puntual sobre la variación de los recursos forestales y las operaciones ilegales; estimaciones de la entrada y salida de madera industrial para identificar el suministro de procedencia ilegal; vigilancia aérea y detección por satélite; seguimiento de la madera; puestos de control de carretera informatizados vinculados con un sistema de registro de licencias.

- Las comparaciones de las estadísticas oficiales de exportaciones e importaciones pueden servir para calcular el volumen de comercio internacional ilegal, especialmente si las discrepancias son grandes y se registran sistemáticamente durante varios años.
- La sensibilización sobre el impacto de la actividad forestal ilegal también es crucial para conseguir, en el conjunto de la sociedad, una amplia aceptación y apoyo a la aplicación de la ley en el sector forestal.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA OBSERVANCIA DE LA LEY EN EL SECTOR FORESTAL

- Los grupos de intereses afectados por reformas encaminadas a mejorar la observancia de la ley en el sector forestal pueden socavar el diseño, el trámite legislativo o la aplicación de nuevas normas y reglamentos.
- Los reformadores deberán analizar la estructura, la fuerza relativa y las posibles respuestas de todas las partes afectadas y elaborar los planes en función de esos factores para conseguir el apoyo a la nueva reglamentación.
- Las estrategias para conseguir el respaldo de los diferentes grupos interesados variarán en función del contexto político, económico y cultural del país.

1. Introducción

Una proporción de la madera del mundo, cuya magnitud se desconoce, se tala, elabora y comercia ilegalmente. Aunque el problema es más grave en los países en desarrollo y en las economías en transición, también afecta a las zonas desarrolladas del mundo. Se estima que en algunos países la tala ilegal de madera excede con mucho los niveles autorizados de extracción y continúa alimentando las redes de madereros y comerciantes ilegales. Los ingresos obtenidos mediante las operaciones ilegales se utilizan para financiar conflictos armados en algunos países y la corrupción en los sectores público y privado ralentiza el proceso de cambio.

La tala ilegal y el comercio asociado son cuestiones complejas que tienen graves consecuencias ambientales, sociales y económicas. La falta de observancia y aplicación de la legislación forestal contribuye a menudo a provocar una fuerte degradación de los bosques y deforestación, que causan pérdida de hábitats y de biodiversidad, degradación del suelo y alteración de los servicios suministrados por los ecosistemas forestales. Esto, a su vez, incide negativamente en las poblaciones rurales y, en particular, en las comunidades más pobres que dependen de los bosques.

La concienciación sobre la magnitud y la repercusión mundial de las actividades ilegales en el sector forestal ha impulsado distintas iniciativas para frenarlas, tanto en los países industrializados como en desarrollo. Diferentes colectivos interesados están haciendo esfuerzos a nivel local, nacional e internacional para resolver este problema. Varios gobiernos han adoptado medidas para racionalizar su marco jurídico y normativo, reforzar su capacidad institucional para conseguir una mayor observancia de la ley y recoger datos adicionales sobre el alcance y la naturaleza de las operaciones ilegales. Iniciativas privadas como la certificación forestal, la adopción de códigos voluntarios de conducta por las empresas, la supervisión independiente de las operaciones forestales y el seguimiento de la madera contribuyen también a combatir los delitos forestales.

Sin embargo, todavía no se han evaluado de modo exhaustivo las importantes experiencias y enseñanzas adquiridas para adoptar iniciativas similares en el futuro. Este informe intenta colmar esta laguna. En él se presentan, analizan y condensan los conocimientos actuales en una serie de mejores prácticas, que los responsables de las decisiones pueden aplicar para reducir las operaciones ilegales en el sector forestal. Como los gobiernos poseen o controlan las tres cuartas partes de todos los recursos forestales mundiales, unos 3 000 millones de hectáreas (White y Martin, 2002) regulan la gestión de los bosques de propiedad privada y comunitaria, su responsabilidad en la lucha contra las operaciones ilegales en el sector forestal es crucial. En consecuencia, los principales destinatarios de esta publicación son los responsables de las decisiones en el sector forestal y, más concretamente, los jefes de las administraciones forestales nacionales, los analistas y asesores de política

forestal y los funcionarios forestales de nivel medio. Tenemos la esperanza de que pueda utilizarse como material básico para la capacitación de funcionarios de los países interesados.

Esta publicación ha sido preparada por la FAO y la OIMT. Ambas organizaciones llevan a cabo, desde hace mucho tiempo, programas destinados a promover la ordenación forestal sostenible y ambas iniciaron al comienzo de este decenio programas de trabajo específicos sobre la aplicación de la legislación forestal. La gravedad del problema de las actividades forestales ilegales se señaló en el informe de la FAO *Situación de los bosques del mundo 2001*. Desde la celebración del decimoquinto período de sesiones del Comité de Montes en 2001, la FAO ha venido actuando para aplicar las recomendaciones de los países miembros y desarrollando distintas actividades para ayudarles a reforzar la aplicación de la legislación forestal nacional, especialmente en Costa Rica, Mozambique y Honduras. En 2002, organizó una reunión de alto nivel con expertos nacionales, organizaciones internacionales como la OIMT y el Banco Mundial, ONG, especialistas del sector privado e instituciones de investigación para examinar un conjunto de reformas normativas que podrían contribuir a mejorar la observancia de la ley en el sector forestal. La OIMT ha realizado varios estudios, proyectos y misiones en los países con la finalidad de mejorar la aplicación de la legislación forestal. También ha analizado las discrepancias en las estadísticas comerciales notificadas y su utilización para identificar casos de comercio ilegal. Habida cuenta de la experiencia creciente de ambas organizaciones en este campo, en 2004 se tomó la decisión de elaborar un informe conjunto FAO/OIMT sobre las mejores prácticas en la observancia de la legislación forestal. Un grupo de examen de 20 expertos de gobiernos, ONG y el sector privado formularon orientaciones y observaciones sobre un borrador de la publicación.

Este informe se basa en estudios de las experiencias de varios países en sus esfuerzos para reducir las ilegalidades, así como en una evaluación crítica de las experiencias en otros sectores y en las publicaciones existentes sobre este tema. Se basa también en el análisis de las experiencias de Bolivia, Camboya, el Camerún, el Ecuador, Honduras, Indonesia, Italia, Malasia, Mozambique, Nicaragua y el Perú, países que han intentado, con distintos resultados, adoptar prácticas para reprimir la ilegalidad en el sector forestal. Al preparar la publicación se han utilizado también estudios generales sobre aspectos jurídicos y económicos. El informe se centra en las causas de la escasa observancia de la ley en el sector y en las medidas que se pueden adoptar para minimizar sus efectos. Incluye varios análisis complementarios relativos a la promoción de iniciativas no oficiales, a la forma de obtener ayuda internacional y al conocimiento y la gestión de la economía política de la reforma normativa legislativa.

Los principales objetivos de la publicación son los siguientes:

- hacer un balance de los conocimientos y experiencias adquiridos en el plano nacional;
- hacer una valoración general de las mejores prácticas;
- describir las mejores prácticas para la buena gobernanza del sector forestal.

Debido a la gran atención que suscita el tema de la tala y el comercio ilegales de madera y a la rapidez con que se producen novedades en torno a él, un documento de esta naturaleza deberá ser actualizado periódicamente. No obstante, la principal finalidad de los estudios de casos que se exponen aquí es presentar un cuadro general del amplio abanico de medidas que han adoptado distintos países en diferentes momentos, independientemente de si se siguen o no aplicando. Aunque algunas de ellas no hayan conseguido el éxito esperado por distintas razones, relacionadas muchas veces con el cambio político, encarnaban opciones adecuadas que podían contribuir a mejorar la observancia de la legislación forestal.

Es preciso señalar que las estrategias de lucha contra las actividades forestales ilegales deberán tener en cuenta la complejidad de estas acciones, así como sus causas subyacentes. La existencia de condiciones muy distintas en unos y otros países impide concebir sistemas normativos, jurídicos e institucionales de aplicación general, o «fórmulas mágicas» que conduzcan de forma inexorable a una mejor observancia de la legislación. En consecuencia, en este libro se examinan opciones estratégicas, pero no se ofrece un proyecto detallado para la actuación gubernamental. Esas opciones deberán ser adaptadas y ajustadas al contexto específico de cada país.

En el capítulo 2 se describen los principales actos ilegales observados en el sector forestal y se analizan sus causas económicas, sociales, institucionales y culturales fundamentales, que es necesario abordar al establecer una estrategia para erradicar los delitos forestales.

El capítulo 3 se centra en las principales consecuencias de las operaciones forestales ilegales y esboza los principales elementos de una estrategia para mejorar la observancia de la ley, que se examinan con mayor detalle en el resto del documento.

En el capítulo 4 se examinan las formas de racionalizar el marco normativo y reglamentario y se ofrecen ejemplos de las mejores prácticas para conseguir una mayor claridad, transparencia y coherencia de la legislación relacionada con los bosques, para reducir la burocracia y para simplificar los procedimientos legales y la reglamentación. Se analizan también las cuestiones de la tenencia forestal, la colaboración intersectorial y la independencia del poder judicial.

En el capítulo 5 se examinan distintas opciones para fortalecer la capacidad institucional en materia de observancia de la legislación forestal mediante una orientación más específica de las acciones de la administración forestal y una mayor capacidad operacional para la supervisión de las operaciones forestales. Las asociaciones entre los sectores público y privado se presentan como una solución viable para ayudar a los gobiernos a prevenir, identificar y erradicar los delitos forestales.

El capítulo 6 aborda la cuestión de determinar y estimar el alcance y la naturaleza de los actos forestales ilegales mediante la mejora de los sistemas de recogida de datos y de información.

En el capítulo 7 se examinan posibles estrategias que pueden adoptar los gobiernos para conseguir un apoyo amplio a las reformas destinadas a mejorar

la observancia de la legislación forestal. Es esencial comprender que incluso las iniciativas mejor concebidas para hacer respetar la ley y el orden pueden fracasar si no se reconoce y gestiona de forma adecuada la influencia de colectivos interesados poderosos.

Los diferentes componentes de una estrategia encaminada a mejorar la observancia de la legislación forestal están íntimamente relacionados y deben respaldarse mutuamente. No deben ser considerados como acciones independientes que se pueden llevar a cabo aisladamente, sino como parte de una estrategia integrada para conseguir la ordenación forestal sostenible.

La finalidad última del informe es proporcionar a los responsables de las decisiones del sector público un marco amplio para planificar y aplicar medidas con el fin de mejorar la legalidad en el sector forestal. Es importante subrayar que la eficacia de las medidas propuestas (y, por tanto, la utilidad de esta publicación) depende de la voluntad política de los gobiernos para mejorar la observancia de la legislación forestal. Incluso las iniciativas bien diseñadas para promover la observancia de la legislación forestal fracasarán, si en los niveles más elevados no existe el compromiso político de luchar contra la corrupción y la falta de transparencia. No hay una solución fácil para estos problemas socioeconómicos fundamentales y es posible que el sector forestal consiga sólo efectos limitados porque las soluciones pueden estar, en gran medida, en otros sectores. Por ello se ha de intensificar también la colaboración intersectorial y la participación de los interesados para abordar los factores socioeconómicos y culturales. La aplicación de la legislación y la gobernanza en el sector forestal no se deben abordar únicamente con programas forestales y de desarrollo de carácter nacional, sino en colaboración con otros sectores y, en la medida de lo posible, en el marco de los mecanismos existentes.

2. Las actividades ilegales en el sector forestal y las causas fundamentales que las motivan

¿QUÉ SON LAS ACTIVIDADES ILEGALES?

Un conjunto de actos muy diversos

Las operaciones ilegales en el sector forestal tienen lugar cuando se extrae, transporta, elabora, compra o vende madera infringiendo leyes nacionales. Aunque la explotación y el comercio ilegales de productos madereros han suscitado la atención internacional, en el sector forestal pueden registrarse muchas otras operaciones ilegales. En el recuadro 1 figura una lista aunque no exhaustiva de ellas.

RECUADRO 1

Ejemplos de prácticas ilegales en el sector forestal y de las industrias forestales

Tala ilegal

- Extraer especies madereras protegidas por la legislación nacional
- Comprar a empresarios locales trozas que se han extraído fuera de la concesión
- Extraer madera fuera de los límites de las concesiones
- Contratar a propietarios de bosques para que extraigan madera de sus tierras, pero en lugar de ello talar árboles en terrenos públicos vecinos
- Extraer madera en zonas protegidas, tales como reservas forestales
- Extraer madera en zonas prohibidas, tales como terrenos con pendientes pronunciadas, márgenes fluviales y zonas de captación
- Extraer árboles de tamaño excesivamente reducido o excesivamente grande
- Extraer más madera de la autorizada
- Extraer madera sin autorización
- Extraer madera incumpliendo obligaciones contractuales (por ejemplo, la declaración previa de impacto ambiental)
- Obtener concesiones ilegalmente

Contrabando de madera

- Exportar e importar especies arbóreas prohibidas por la legislación nacional o internacional, como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Apéndice I de la CITES)

- Exportar e importar especies arbóreas enumeradas en la CITES sin la necesaria autorización (Apéndices II y III de la CITES)
- Exportar e importar trozas, madera de construcción u otros productos madereros contraviniendo prohibiciones nacionales
- Transportar madera sin autorización a través de fronteras de distrito o nacionales
- Transportar madera extraída ilegalmente desde el bosque hasta el mercado
- Exportar un volumen de productos forestales superior a la cantidad de exportación documentada

Prácticas cuya finalidad es reducir el pago de impuestos y otras tasas

- Declarar ventas de productos forestales por debajo de los precios de mercado e inflar los costos de las compras para reducir los beneficios declarados y el impuesto sobre la renta
- Manipular el flujo de efectivo de la deuda (transferir dinero a una filial o una empresa matriz de un lugar en donde el reembolso de la deuda está más liberalizado que la exportación de productos; inflar la cuantía del reembolso para poder repatriar más beneficios no sujetos a fiscalidad, reduciendo el nivel de beneficios declarados y, por tanto, de los impuestos)
- Sobervalorar los servicios recibidos de empresas con las que existe relación para reducir los beneficios declarados y los impuestos sobre sociedades y sobre la renta
- Evitar el pago de regalías y derechos rebajando la calidad, el tamaño, la notificación y el valor de la madera y clasificando erróneamente las especies
- Eludir el pago de derechos de licencia, regalías, impuestos, multas y otras cargas que aplica el Gobierno

Corrupción en las compras

- Restringir la información sobre los contratos de compra
- Establecer requisitos de precalificación innecesarios para excluir a determinadas empresas de los contratos de compra
- Adaptar las especificaciones de los contratos para favorecer a un proveedor determinado
- Filtrar información confidencial sobre la licitación a un contratista preferido
- Manipular las evaluaciones de las ofertas para eliminar la competencia

Elaboración ilegal de madera

- Elaborar la madera sin la documentación que acredite su procedencia legal (cuando sea obligatoria)
- Desarrollar actividades sin licencia de elaboración
- Desarrollar actividades sin otras licencias y autorizaciones necesarias (por ejemplo, permisos de eliminación de efluentes)
- Incumplir las disposiciones en materia de licencias, especialmente las normas de control de la contaminación

Un problema que afecta a los países en desarrollo y desarrollados

Aunque no sólo se realizan actividades ilegales en los países en desarrollo, los problemas en ellos suelen ser más graves porque los recursos son limitados, la tenencia de las tierras forestales es con frecuencia poco clara o discriminatoria contra las comunidades locales que dependen de los bosques y la sociedad civil más frágil. Por ello, las mejores prácticas que se presentan en este informe se basan en su mayoría en estudios de casos realizados en países en desarrollo.

Un problema con importantes repercusiones económicas y sociales

Como en otros sectores, la naturaleza clandestina de las actividades forestales ilegales hace difícil evaluar su magnitud y su valor. En muchos países en los que se practica la tala ilegal, el volumen de madera extraída ilegalmente puede ser superior al volumen anual extraído que indican las cifras oficiales. Por ejemplo, se ha estimado que durante el decenio de 1990, la tala ilegal en Indonesia duplicó el nivel de extracción acreditado oficialmente de 25 a 30 millones de m³ (Richards, 2004). Además, la tala y el comercio ilegales de madera suelen estar asociados con otras ilegalidades, como el blanqueo de dinero, el tráfico de drogas, la corrupción de funcionarios públicos y la evasión fiscal. Así pues, la tala y el comercio ilegales de madera pueden ocasionar ingentes pérdidas fiscales a los gobiernos y repercusiones económicas negativas a largo plazo derivadas de la degradación del medio ambiente y del aumento de la pobreza. La tala ilegal también pone en peligro la subsistencia de las comunidades rurales que se dedican a la actividad forestal en pequeña escala, al exponerlas a una competencia injusta y al agotar los recursos de los que dependen. Si no se afrontan esos problemas, las inversiones destinadas a promover la ordenación forestal sostenible serán ineficaces.

CAUSAS FUNDAMENTALES DE LAS ACTIVIDADES ILEGALES

Los estudios de casos realizados en 11 países que se examinan en el presente informe revelan cinco factores generales que contribuyen a que se produzcan actividades ilegales en el sector forestal (recuadro 2):

- un marco normativo y jurídico deficiente;
- una escasa capacidad de aplicación;
- insuficiencia de datos e información sobre los recursos forestales y las operaciones ilegales;
- corrupción en el sector privado y en el gobierno;
- una demanda elevada de madera a precios bajos.

Un marco normativo y jurídico deficiente

Algunas de las ilegalidades que se producen en el sector forestal se pueden atribuir a una política y una legislación inadecuadas (recuadro 3). Es posible que, técnicamente, las leyes sean poco realistas si prescriben actividades, procedimientos y disposiciones institucionales que no se corresponden con los recursos financieros y humanos suficientes en el gobierno y en la sociedad civil. Las leyes pueden ser también consideradas injustas y socialmente inaceptables, por ejemplo cuando descuidan o

RECUADRO 2

Factores que favorecen las operaciones ilegales en el sector forestal**Un marco normativo y jurídico deficiente**

- Ausencia de una política global adecuada que englobe a todas las partes interesadas pertinentes
- Legislación injusta (por ejemplo, que no reconozca los derechos consuetudinarios locales y tradicionales)
- Legislación carente de realismo e inaplicable
- Políticas y legislación contradictorias e incoherentes, situación en la que las leyes y reglamentos forestales se contradicen con la legislación de otros sectores (agricultura, minería, explotación petrolífera o desarrollo de la infraestructura)
- Legislación que induce a confusión, con normas poco claras que dejan margen a la interpretación
- Legislación con una multiplicidad de normas operacionales que a menudo se superponen
- Legislación que no incentiva suficientemente la ordenación forestal sostenible ni desincentiva en la medida necesaria los actos ilegales
- Derechos legales o sobre la propiedad poco claros, incluso los del Estado

Escasa capacidad de aplicación de la administración forestal pública y de los organismos encargados de hacer cumplir la ley

- Falta de recursos para la observancia en el servicio forestal y los organismos encargados de hacer cumplir la ley
- Coordinación intrainstitucional e interinstitucional insuficiente
- Ausencia de estrategias y prioridades a largo plazo sobre la utilización de los recursos disponibles
- Excesivo poder discrecional y corrupción
- Mecanismos de resolución de conflictos inexistentes o deficientes

Insuficiencia de datos e información sobre los actos ilegales

- Conocimiento escaso de la condición de los recursos forestales y de sus cambios en el tiempo (datos de referencia y capacidad de vigilancia/supervisión)
- Conocimiento insuficiente de las causas de esos cambios y de sus consecuencias
- Difusión y utilización inadecuadas de los datos y conocimientos existentes

Corrupción y falta de transparencia

- Posibilidad de que se tomen decisiones arbitrarias y de que exista corrupción cuando no se exige a los organismos oficiales o a las entidades privadas que hagan públicas sus decisiones

RECUADRO 3

Deficiencias comunes del marco normativo y jurídico forestal

- Extralimitación de la legislación: disposiciones que exceden de la capacidad nacional de aplicación; disposiciones que exceden de lo necesario para conseguir objetivos razonables y legítimos; disposiciones que exceden de lo que es socialmente aceptable
- Requisitos innecesarios, superfluos o gravosos en materia de licencias y autorizaciones
- Ausencia de disposiciones relativas a la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de adopción de decisiones sobre las cuestiones forestales
- Falta de participación y consulta con actores locales no gubernamentales en la ordenación sostenible de los bosques
- Ausencia de procesos participativos en la elaboración de las leyes
- Establecimiento en la legislación forestal de mecanismos directos de aplicación de la ley ineficaces

Fuente: Lindsay, Mekouar y Christy, 2002

incluso penalizan prácticas y normas locales. En muchos casos, son incompatibles o están en contradicción con otras disposiciones legislativas y no se evalúan acertadamente las consecuencias de su aplicación. Todo ello, unido a la falta de participación pública en los procesos de formulación de la legislación y adopción de decisiones, puede tener efectos sociales, económicos y ambientales negativos duraderos, incluso un aumento de las operaciones forestales ilegales (recuadro 4). Con frecuencia, la tenencia de las tierras forestales también es poco clara o discriminatoria. Es, por tanto, de importancia primordial reformar el marco normativo y jurídico para superar esas deficiencias y facilitar la observancia. En el capítulo 4 se ofrecen ejemplos de las mejores prácticas para desarrollar un marco normativo y jurídico apropiado.

Escasa capacidad de aplicación y de imposición de la ley

Muchas leyes forestales no se utilizan o están infrautilizadas en razón de la falta de voluntad política, escasa capacidad institucional, corrupción, desprecio general del imperio de la ley y de otras causas. Aunque para mejorar la aplicación de la ley se han de tener en cuenta los factores económicos, sociales e institucionales externos, en la imposición de la ley pueden influir también notablemente la forma en que se redacta la legislación (véase la sección anterior). No hay que hacer, por tanto, demasiado distinción entre la legislación y su aplicación (Lindsay, Mekouar y Christy, 2002). De todas formas, los estudios de casos que se han llevado a cabo para este informe indican que muchos gobiernos no tienen la capacidad humana, financiera y de gestión necesaria para asegurar eficazmente el cumplimiento de la legislación forestal. Cuando las instituciones públicas son débiles hay una mayor inclinación a realizar actividades ilegales, porque la probabilidad de ser descubierto

y castigado es escasa. En el capítulo 5 se mencionan las mejores prácticas para fortalecer la capacidad institucional con miras a aplicar la ley y utilizar los recursos disponibles en la forma más eficiente, así como ejemplos de asociaciones que permiten mejorar la observancia de la ley.

Falta de información sobre los recursos forestales y las operaciones ilegales

Para que den buenos resultados, las estrategias encaminadas a mejorar la aplicación de la ley deben basarse en un sólido conocimiento de la base de recursos y de su

RECUADRO 4

La prohibición de la tala puede contribuir a incrementar las operaciones ilegales

La extracción ilegal es una preocupación común, antes y después de imponer una prohibición de la explotación maderera. Por ejemplo, en Viet Nam, la prohibición impuesta en 1997 y la escasez de madera determinaron un aumento del volumen de extracción ilegal de al menos 100 000 m³ anuales.

La prohibición de la tala puede tener también efectos perturbadores en los países vecinos en razón del comercio legal e ilegal, el contrabando de madera y la alteración del mercado. Se ha dicho que la prohibición de talar árboles decretada por Tailandia en 1989 provocó la explotación ilegal y el aumento de las importaciones en las fronteras con Laos, Camboya y Myanmar. La protección de los bosques naturales en China ha ocasionado un incremento de las importaciones procedentes de Myanmar y de la Federación de Rusia, lo que ha podido contribuir a la extracción insostenible de madera en Myanmar septentrional, el extremo oriente ruso y Siberia oriental.

También se han producido efectos económicos y sociales negativos, que han menoscabado aún más los incentivos a la ordenación forestal sostenible. La falta de participación del público en la preparación y aplicación de las prohibiciones de tala o en el reconocimiento de la dependencia local respecto de los bosques se traduce con frecuencia en resistencia en el plano local y en continuas actividades ilegales para la supervivencia cotidiana, especialmente cuando no existen políticas de protección social para hacer frente a los efectos sociales y económicos adversos.

Las prohibiciones sólo han sido una estrategia eficaz de conservación cuando han estado acompañadas de políticas transitorias de ajuste para buscar fuentes alternativas de madera, de redes de protección social y económica para minimizar las cargas a nivel local y de una gestión sostenible y eficaz de la conservación. Así ha ocurrido en Nueva Zelandia, donde los bosques naturales se han situado bajo la jurisdicción específica de un Departamento de Conservación con políticas de apoyo, respaldo operacional y personal profesional, y en donde se estableció una estrategia para garantizar el suministro de madera industrial de las plantaciones varios decenios antes de que en 1987 se designara a todos los bosques naturales de propiedad estatal como bosques de conservación.

Fuente: FAO, 2001b

utilización, que los gobiernos y el público general no poseen en muchos países, en los que los inventarios forestales y los planes de ordenación forestal son inadecuados o inexistentes. Muchos bosques están situados en zonas remotas e inaccesibles, lo que dificulta su control. A menudo, los gobiernos toman decisiones mal fundamentadas, como establecer los límites de la posibilidad anual de corta sin conocer suficientemente el rendimiento sostenible de los recursos forestales. Es difícil calcular la cantidad de madera ilegal que se utiliza sin poseer información sobre la capacidad industrial y la eficiencia de la utilización. La falta de información exacta también dificulta la labor de identificar y controlar la comisión de actos ilegales. Los inspectores forestales no saben cómo reunir pruebas contra los operadores ilegales y preservarlas y los jueces no suelen estar familiarizados con la naturaleza de las actividades forestales ilegales. Incluso cuando se dispone de información, con frecuencia no se utiliza de forma eficiente y no se intercambia entre los organismos oficiales competentes y las partes interesadas. Así pues, para mejorar la observancia de la ley es necesario conocer mejor los recursos forestales y conseguir medios más adecuados para controlar mejor los cambios en el tiempo. En el capítulo 6 se presentan ejemplos para mejorarlos.

Corrupción y falta de transparencia

Muchas de las actividades ilegales que se cometen en el sector forestal están asociadas con la corrupción. La corrupción es un fenómeno social, político y económico complejo. Supone utilizar el cargo para obtener ventajas privadas ilegítimas (recuadro 5). Aunque se percibe de forma diferente según los países, la corrupción suele abarcar los siguientes comportamientos: conflicto de intereses, malversación, fraude, soborno, corrupción política, nepotismo y extorsión. En esta publicación se entiende por corrupción actos en los que participan funcionarios públicos e intereses privados, que conciernen a bienes y poder público y en ocasiones privado, que se perpetran para obtener beneficios privados y son intencionados y subrepticios.

La corrupción en el sector forestal comporta:

- el pago de sobornos a funcionarios públicos y políticos para obtener un trato preferente (por ejemplo, la adjudicación de un contrato de compra, una concesión maderera o una subvención);
- la extorsión financiera por empleados de los operadores para legalizar artificialmente operaciones ilegales (permisos de transporte, licencias de extracción o transformación del uso de tierras forestales);
- decisiones oficiales que favorecen a determinados grupos (por ejemplo cuando se adjudican concesiones madereras [véase el recuadro 6]), en el entendimiento tácito de que el grupo recompensará el favor en su momento;
- la elusión de la reglamentación nacional por empresas madereras con relativa impunidad gracias a la protección de patronos poderosos.

Las razones por las que existe la corrupción varían según los países. Entre los factores que la favorecen cabe señalar los siguientes: políticas gubernamentales incorrectas; programas mal concebidos y administrados; debilidad de las

RECUADRO 5 ¿Qué es la corrupción?

Etimológicamente, la palabra «corrupción» procede del verbo latino «*corruptus*» (romper); significa literalmente objeto roto. Conceptualmente, la corrupción es una forma de comportamiento alejado de la ética, la moralidad, la tradición, la ley y la virtud cívica.

La definición clásica, que es la que utilizan el Banco Mundial y Transparency International, considera la corrupción como el uso de un cargo público para obtener beneficios privados ilegítimos. Sin embargo, el abuso de poder y el beneficio personal pueden tener lugar en el dominio público o en el privado y frecuentemente en connivencia con personas de ambos sectores. Information International adoptó en el Líbano la siguiente definición: «La corrupción es el comportamiento de individuos privados o funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y utilizan su posición de poder para perseguir fines privados y conseguir beneficios privados».

El Programa Mundial contra la Corrupción de las Naciones Unidas define la corrupción como el «abuso de poder para obtener ganancias privadas» e incluye tanto al sector público como privado.

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), 2005

instituciones; sistema inadecuado de contrapesos; ausencia de grupos de la sociedad civil fuertes y bien organizados; un sistema de justicia penal débil o corrupto; remuneración insuficiente de los funcionarios; y falta de rendición de cuentas y transparencia (ONUDD, 2005)

Como los bosques son un recurso natural de gran valor, en muchos casos bajo control o reglamentación del gobierno, son una importante fuente potencial de poder político y presentan un riesgo también importante de abuso de ese poder. En algunos casos, la corrupción en el sector forestal podría ser una parte intrínseca de los sistemas clientelares en los que se sustenta el poder de la élite gobernante de un país (Global Witness, 2004a). Las instituciones forestales estatales podrían ser objeto de la «captura del regulador», convirtiéndose en clientes de los intereses industriales titulares de concesiones de la élite gobernante. Se crea una relación mutuamente beneficiosa entre determinados intereses privados y funcionarios públicos corruptos a expensas del bien público.

La falta de transparencia en la administración forestal y en otros organismos públicos como la policía y las fuerzas armadas, unas estructuras de rendición de cuentas poco definidas, procedimientos administrativos complejos y la falta de divulgación pública de documentación básica son elementos que se deben abordar cuando se elabora una estrategia dirigida a conseguir una mayor observancia de la ley en el sector forestal. En el capítulo 4 se ofrecen ejemplos de las mejores prácticas.

RECUADRO 6

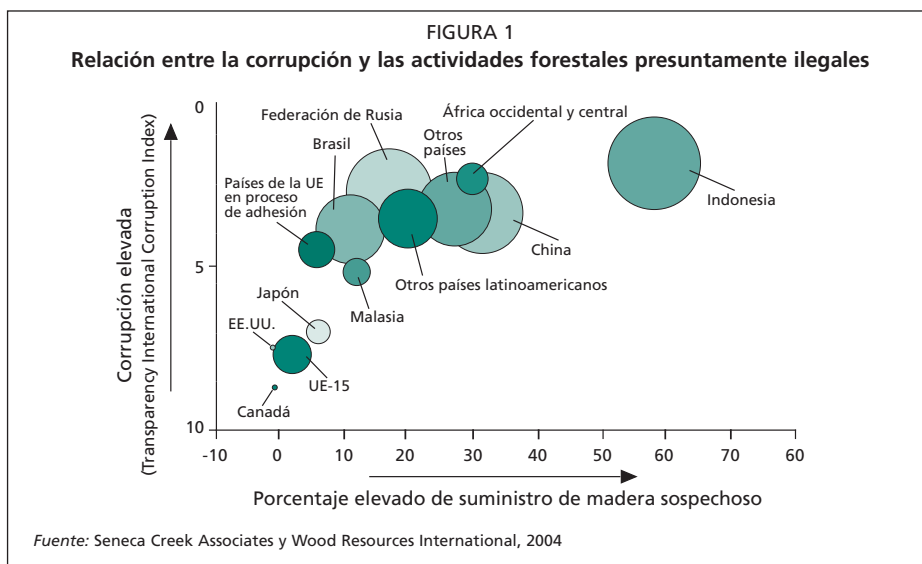
Prácticas corruptas comunes en la adjudicación de concesiones y contratos de compras

- Incrementar artificialmente la discrecionalidad en la adjudicación de los contratos (por ejemplo, dividiendo los contratos en subcontratos más pequeños para eludir el requisito de la aprobación por un nivel más alto, o estableciendo normas ambiguas en relación con las licitaciones y los contratos para aumentar las facultades discrecionales de las instancias decisorias)
- Restringir la información sobre el contrato dando prioridad a las partes preferidas
- Establecer requisitos de precalificación innecesarios que sólo puede cumplir la parte preferida
- Establecer especificaciones que sólo puede cumplir una parte preferida
- Filtrar información confidencial sobre licitaciones supuestamente competitivas a una parte preferida
- Distorsionar la fase de evaluación de las ofertas introduciendo criterios de selección ambiguos y excepciones poco claras en las normas de adjudicación de los contratos
- Acuerdos colusivos entre licitadores potenciales
- Ofrecimiento de sobornos por licitadores potenciales a los evaluadores de las ofertas
- Ofertas poco realistas de licitadores potenciales para ganar la licitación y ofrecer luego sobornos a los controladores para evitar sanciones
- Presentación de documentación falsa por los ofertantes sobre su situación financiera para especular después con las concesiones obtenidas
- Utilizar a los agentes encargados del control de los bosques para buscar deliberadamente deficiencias en las operaciones de los licitadores no favorecidos a fin de que no se les permita presentar ofertas

Fuente: Basado en Wesberry, 2001; D. Young, Global Witness, comunicación personal, 2005

En la figura 1 se muestra la estrecha relación existente entre los niveles de corrupción percibidos y el grado de suministro de trozas presuntamente ilegal.

Durante los últimos años se han promovido varias iniciativas internacionales para hacer frente al problema de la corrupción (recuadro 7), pero un grave obstáculo para el éxito de cualquier estrategia anticorrupción es la existencia de un sistema judicial corrupto. Cuando esto ocurre, los mecanismos legales e institucionales concebidos para frenar la corrupción quedan paralizados, por muy bien orientados, eficientes u honestos que sean. Por desgracia, constantemente aparecen pruebas de corrupción judicial generalizada en muchas partes del mundo (ONUDD, 2005). En el capítulo 4 se ofrecen ejemplos de las mejores prácticas que pueden aplicar los gobiernos nacionales para limitar la corrupción en el sector forestal y promover la independencia del poder judicial.



RECUADRO 7

Principales instrumentos anticorrupción establecidos desde 1996

El gran número de instrumentos jurídicos de lucha contra la corrupción que han visto la luz desde mediados del decenio de 1990 indica que cada vez se afronta con mayor seriedad este problema. Los instrumentos más destacados son los siguientes:

- Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA), 1996
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1997 (www.oecd.org/document)
- Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, de la UE, 1997 (www.europa.eu.int)
- Convenio de derecho penal sobre la corrupción, del Consejo de Europa, 1999 (conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm)
- Convenio de derecho penal sobre la corrupción, del Consejo de Europa, 1999 (conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm)
- Convenio de derecho civil sobre la corrupción, del Consejo de Europa, 1999 (conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm)
- Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, 2003 (www.africa-union.org/home/Welcom.htm [véase Documentos oficiales])
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, abierto a la firma en diciembre de 2003 (www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html)

Fuente: Transparency International, 2004b

Demanda de madera

En algunos países, el crecimiento del mercado de madera contribuye, a menudo, al exceso de capacidad de la industria forestal o a una exportación excesiva de trozas en los países exportadores, lo cual desencadena operaciones forestales ilegales. Aunque esta publicación no aborda esta cuestión directamente, pues se centra en las medidas que pueden adoptar a nivel nacional los países productores de madera, en el Anexo 3 se reseñan distintas iniciativas multilaterales y bilaterales encaminadas a fomentar el comercio responsable de madera entre países productores e importadores. La reducción de la demanda de madera obtenida ilegalmente, al menos hasta que un mayor número de países exportadores haya alcanzado una situación de sostenibilidad, debe ser un componente esencial de la cooperación internacional en el futuro.

CONCLUSIONES

- ✦ Las operaciones ilegales en el sector forestal tienen lugar cuando se extrae, transporta, elabora, compra o vende madera infringiendo leyes nacionales.
- ✦ Las causas subyacentes de las operaciones ilegales en el sector forestal son la existencia de un marco normativo y jurídico deficiente; una escasa capacidad de aplicación; la insuficiencia de datos e información sobre los recursos forestales y las operaciones ilegales; y la corrupción en el sector privado y en el gobierno.
- ✦ Las estrategias dirigidas a mejorar la observancia de la ley en el sector forestal deben basarse en una evaluación de las causas subyacentes de los actos ilegales y en la identificación de los mecanismos eficaces para combatir la corrupción.
- ✦ En los últimos años se han adoptado varias iniciativas internacionales para afrontar el problema de la corrupción y las actividades forestales ilegales.
- ✦ Sin una voluntad política firme de mejorar la observancia de la legislación forestal, las medidas que se puedan adoptar sólo tendrán posibilidades limitadas de dar buenos resultados.

3. Hacia una estrategia para mejorar la observancia de la ley en el sector forestal

CONSECUENCIAS DE LAS ACTIVIDADES ILEGALES Y DE LA CORRUPCIÓN

Las actividades ilegales tienen consecuencias económicas, sociales y ambientales de gran alcance, especialmente en forma de pérdida de ingresos públicos, degradación ecológica y mayor desigualdad de ingresos.

Falta de sostenibilidad social y ecológica

Muchas leyes forestales prescriben la adopción de objetivos de ordenación sostenible, con inclusión del bienestar social (apoyo a los medios de subsistencia, esparcimiento, etc.) y la protección de los servicios del ecosistema forestal (protección de cuencas hidrográficas, retención de carbono, conservación de la biodiversidad, etc.), que no tienen precio de mercado y, por tanto, pueden despertar poco interés entre los agentes privados y los gobiernos cuyo interés es obtener beneficios políticos y privados inmediatos. Las actividades ilegales impiden conseguir estos objetivos sociales y ambientales y pueden ocasionar graves daños al medio ambiente. Pueden poner en riesgo la biodiversidad y, en algunos casos, infringir la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Distorsiones del mercado

Las actividades ilegales pueden distorsionar el mercado mundial de una serie de productos madereros básicos, dificultando la ordenación sostenible, que implica costos más elevados relacionados con las buenas prácticas, la preceptiva declaratoria tributaria, etc. Las operaciones ilegales reducen el valor de mercado de los productos forestales y la rentabilidad comparativa de los productos forestales obtenidos de forma sostenible y conceden una ventaja competitiva a los operadores ilegales. La diferencia entre los costos de la producción legal e ilegal y, por tanto, la magnitud del incremento de precios que se produciría si se suprimieran las actividades ilegales, es sustancial. Por ejemplo, según un estudio realizado en los Estados Unidos, los precios de la madera en rollo nacional serían de un 2 a un 4 por ciento más altos si se suprimiera la producción «sospechosa» de madera en rollo a escala mundial. Si no tuvieran que afrontar la competencia de operadores ilegales, los exportadores estadounidenses podrían aumentar sus exportaciones de productos madereros en una cifra estimada de 460 millones de dólares EE.UU. por año (Seneca Creek Associates y Wood Resources International, 2004).

Ausencia de inversiones responsables

Mientras que los inversores responsables huyen de los países en los que el estado de derecho es débil y los riesgos de las inversiones elevados, a las empresas sin escrúpulos este entorno les resulta favorable y, con el tiempo, las empresas que se dedican a la actividad ilegal pueden llegar a dominar el sector. Si los ingresos obtenidos mediante esas operaciones ilegales se envían al extranjero, limitan las posibilidades de reinversión en el sector forestal.

Disminución de los ingresos públicos

Las actividades ilegales suponen una importante pérdida de ingresos para muchos países al privar a los gobiernos de ingresos procedentes de los impuestos, derechos de tala y otros costos asociados con la actividad forestal legal. Por ejemplo, se estima que en el Camerún la pérdida de ingresos públicos debida a la evasión del impuesto de corta es de 5 a 10 millones de dólares EE.UU. anuales (Auzel *et al.*, 2002). El Banco Mundial estima que la tala ilegal provoca pérdidas adicionales que oscilan al menos entre 10 000 y 15 000 millones de dólares EE.UU. anuales de recursos procedentes de los bosques solamente en las tierras de propiedad pública (Banco Mundial, 2004). En Filipinas, un Comité del Senado cifró en 1 800 millones de dólares EE.UU. anuales las pérdidas sufridas por el país a causa de la tala ilegal durante el decenio de 1980. El Gobierno de Indonesia estimó en 2002 que el costo de ingresos no percibidos a causa de la tala ilegal ascendía a 3 000 millones de dólares EE.UU. por año.

Aumento de la desigualdad de ingresos

En ocasiones se alega que los pobres de las zonas rurales pueden verse beneficiados en los lugares donde la aplicación de la ley no es estricta, ya que pueden penetrar ilegalmente en tierras de propiedad pública y utilizar los recursos forestales sin pagar impuestos u otros derechos de uso. Aunque la relación entre las actividades ilegales y la desigualdad es muy compleja, los casos que se han estudiado para esta publicación indican que cuando el estado de derecho es débil los principales grupos de intereses que aglutinan mucho poder suelen dominar la utilización de los recursos forestales (recuadro 8). La corrupción afecta a los medios de subsistencia de los pobres más que a los de la población en situación económica más desahogada (Transparency International, 2004a). Así pues, los beneficios de los actos ilegales que perciben los pobres suelen ser transitorios. Además, los actos ilegales también debilitan la capacidad de los gobiernos para prestar servicios a la población pobre que depende del bosque, por ejemplo, en lo que se refiere a la asistencia técnica y a la delimitación y consolidación adecuadas de los derechos de propiedad.

Inestabilidad política

Las operaciones forestales ilegales pueden estar vinculadas con conflictos y guerras. En algunos países, la madera es objeto de comercio por parte de grupos armados, ya sean facciones rebeldes o soldados regulares, o por una administración civil involucrada en conflictos armados para perpetuar el conflicto o para aprovecharlo con el fin de obtener beneficios personales. El comercio de madera en los conflictos

RECUADRO 8

¿Benefician a los pobres los ingresos procedentes de la tala ilegal?

Si bien es cierto que la tala ilegal puede reportar grandes cantidades de efectivo en una zona, los beneficios en lo que respecta a los medios de subsistencia son escasos y temporales. En el valle de Sico-Paulaya, en Honduras, la producción legalizada y clandestina de unos 11 000 m³ de caoba entre 2000 y 2001 supuso a la población local alrededor de 1,2 millones de dólares EE.UU. en salarios y beneficios. Sin embargo, más de la mitad de los ingresos fueron a parar a los integrantes poderosos de las comunidades, mientras que los grupos más pobres sólo recibieron una cuarta parte de los mismos. Por efecto de la apropiación indebida de fondos por los grupos de élite y la compra de motosierras para las operaciones de corta, solamente el 6 por ciento del valor de la madera producida se podría haber invertido en los medios locales de subsistencia y es probable que los hogares más pobres obtuvieran una parte muy pequeña de ese porcentaje.

Fuente: Wells et al., 2004

menoscaba el desarrollo de las instituciones democráticas y la estabilidad política. En ocasiones, los cuantiosos ingresos obtenidos mediante la explotación ilegal de madera financian y, en consecuencia, agravan los conflictos nacionales y regionales, como ha ocurrido en Camboya, Liberia y la República Democrática del Congo.

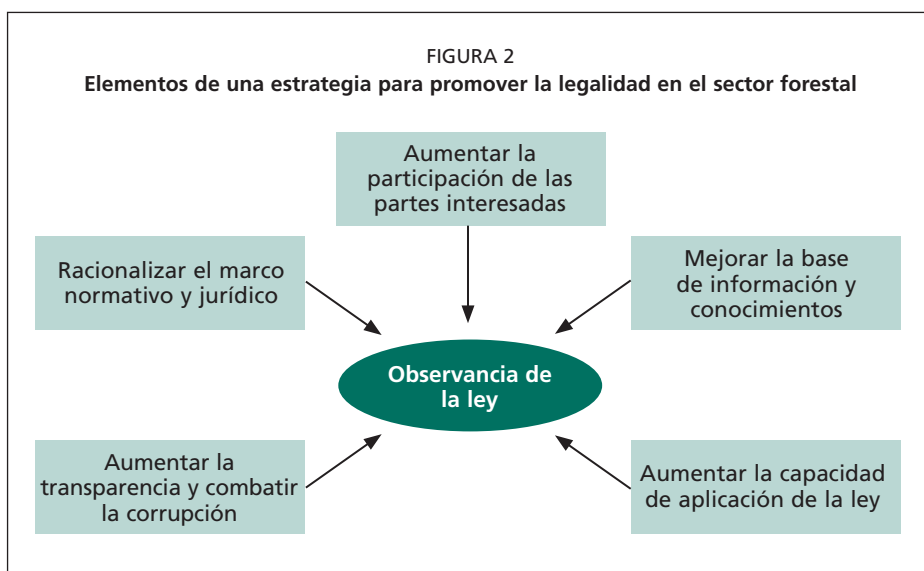
NECESIDAD DE UN ENFOQUE ESTRATÉGICO

Los factores que favorecen las operaciones ilegales en el sector forestal son múltiples y están interrelacionados y, por ende, toda estrategia encaminada a solucionar el problema de las actividades ilegales debe ser global e incluir un amplio conjunto de opciones normativas, jurídicas, institucionales y técnicas (véase la figura 2) con el fin de:

- racionalizar el marco normativo y jurídico (capítulo 4);
- fortalecer la capacidad de aplicación de la ley (capítulo 5);
- mejorar los datos y los conocimientos relativos a los recursos forestales y al sector forestal en general (capítulo 6);
- luchar contra la corrupción.

Al elaborar un enfoque estratégico es preciso conciliar cuidadosamente las medidas encaminadas a disuadir las actividades ilegales, como la aplicación de controles y sanciones más estrictos, con actividades que fomenten el comportamiento legal, como el establecimiento de incentivos y de una reglamentación simplificada. Las medidas que se adoptan para imponer un control más estricto, rara vez dan buenos resultados cuando se mantiene el atractivo económico del comportamiento ilegal. En esos casos, los operadores ilegales siempre encuentran la fórmula para eludir los controles.

Algunos países reconocen la necesidad urgente de formular una estrategia global y coherente para afrontar el problema de la tala ilegal en consulta con las partes interesadas.



Costa Rica e Indonesia, por ejemplo, están elaborando estrategias basadas en la prevención, detección y erradicación de las actividades ilegales (recuadros 9 y 10).

Para conseguir los objetivos mencionados anteriormente son fundamentales cuatro elementos:

- **Afrontar las causas subyacentes de la ilegalidad.** Toda estrategia dirigida a reprimir las actividades ilegales en el sector forestal debe basarse en un conocimiento profundo de las causas fundamentales de la situación actual. Es indispensable identificar esas causas fundamentales de los actos ilegales y las formas de combatirlas, así como mecanismos eficaces.
- **Priorizar las acciones correctivas.** Para hacer frente a la ilegalidad en el sector forestal se necesita un amplio conjunto de actuaciones complementarias. Puede ser necesario adoptar un enfoque progresivo, pues será difícil abordar todos los elementos de la estrategia al mismo tiempo. En función del contexto social, económico y político, los distintos países podrán priorizar diferentes intervenciones entre la amplia gama de directrices y mejoras prácticas que se proporcionan en el presente informe. Es preciso analizar y planificar atentamente los puntos de entrada y la secuencia a nivel nacional en función de los recursos públicos y de donantes disponibles.
- **Viabilidad económica y política.** Al ordenar y priorizar las medidas correctivas es fundamental su viabilidad económica y política. Es importante considerar el costo financiero de cualquier intervención y las fuentes de las que se obtendrán los fondos necesarios. La cuestión política reside en la medida en que los diferentes niveles de gobierno están dispuestos a cooperar en una estrategia global para luchar contra la ilegalidad en el sector forestal. Sin una decidida voluntad política de mejorar la observancia de la legislación forestal las medidas que se puedan adoptar sólo tendrán posibilidades limitadas de dar buenos resultados (véase también el capítulo 7).

RECUADRO 9

La estrategia nacional de lucha contra la tala ilegal en Costa Rica

En 2001, Costa Rica aprobó su primer Plan Nacional de Desarrollo Forestal después de un largo proceso en el que participaron todas las partes interesadas importantes. Una de las actuaciones prioritarias del Plan es la lucha contra la tala ilegal en el país, que en los últimos años se ha convertido en un grave problema. Se estima en el Plan que al menos el 25 por ciento de la madera producida en Costa Rica procede de fuentes ilegales. El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) encargó una serie de estudios para analizar las causas fundamentales de la tala ilegal y proponer medidas para solucionar el problema. Basándose en los resultados obtenidos y con la cooperación de diferentes colectivos interesados, particularmente la ONG Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR), el MINAE elaboró en 2002 una estrategia global para un período de cinco años encaminada a:

- promover y reforzar las estructuras técnicas, administrativas y jurídicas que facilitan el control del aprovechamiento forestal;
- mejorar los instrumentos necesarios para controlar el comportamiento social y la utilización de los recursos forestales;
- fortalecer la capacidad de gestión de las oficinas regionales de la Administración Forestal;
- fomentar, coordinar y garantizar la participación activa y eficiente de la sociedad civil en la prevención de actos forestales ilegales.

La estrategia consiste en una amplia gama de medidas para prevenir, detectar y combatir las actividades forestales ilegales. Comprende medidas destinadas a disuadir la tala ilegal (mediante un control más estricto utilizando sistemas de información geográfica [SIG] y sistemas de posicionamiento global [GPS], patrullas de control de los bosques y auditorías internas y externas), y otras concebidas para alentar el comportamiento legal (simplificación de la reglamentación, revisión de la legislación forestal, fomento de la reforestación y gestión forestal). Un grupo asesor externo integrado por representantes de diferentes colectivos interesados como instituciones de investigación, ONG, representantes del sector privado, ecologistas y la asociación profesional de agentes forestales privados, coopera con el Gobierno en la aplicación de la estrategia.

Fuente: MINAE, 2002

- **Participación de las partes interesadas.** Toda estrategia destinada a combatir las actividades ilegales debe basarse en un proceso abierto e incluyente con la participación efectiva de todas las partes interesadas. La participación del sector privado, las ONG y la sociedad civil tiene una importancia crucial. Aunque pueda ralentizar el proceso, no hay duda de que el enfoque participativo es la forma más adecuada, cuando no la única, de elaborar una estrategia que pueda redundar en una mejora duradera de la aplicación y la observancia de la legislación forestal.

RECUADRO 10

La estrategia nacional de lucha contra la tala ilegal en Indonesia

El Gobierno de Indonesia ha tomado conciencia de la necesidad urgente de afrontar el problema de la tala ilegal. En el transcurso de los dos últimos años, un amplio colectivo de interesados ha participado en una evaluación detallada y una serie de consultas para formular una estrategia de lucha contra la tala ilegal.

La estrategia resultante de las consultas se resume en un Programa de Acción de 10 puntos:

- **Acción 1, Demostrar compromiso y establecer un sistema de rendición de cuentas:** crear una comisión integrada por múltiples interesados y políticamente equilibrada para iniciar, organizar, supervisar y coordinar el Programa y designar a una persona directamente responsable ante el Presidente para dirigirla.
- **Acción 2, Determinar fuentes legales de madera:** identificar las fuentes legales de madera y alcanzar un consenso al respecto a fin de que los organismos encargados de aplicar la ley, los compradores y los consumidores puedan distinguir entre la madera legal e ilegal y publicar directrices bien definidas sobre lo que se considera madera legal.
- **Acción 3, Mejorar los sistemas de detección:** llevar a cabo una labor de recogida y análisis centralizados de la información necesaria para detectar delitos relacionados con la extracción, transporte y elaboración de la madera. Esta tarea debe incluir mapas, imágenes tomadas mediante teledetección, permisos y licencias de extracción, documentos de transporte y licencias y registros de elaboración.
- **Acción 4, Datos de archivo:** establecer una base de datos permanente sobre el sector forestal nacional y mantener información actualizada y exhaustiva sobre la extracción, elaboración y transporte de la madera.
- **Acción 5, Garantizar la transparencia:** dar a conocer al público en general información sobre la extracción, elaboración y transporte de madera cuando dicha información no se necesita directamente para perseguir los delitos forestales.
- **Acción 6, Racionalizar la industria:** equilibrar la demanda de la industria de Indonesia con la oferta nacional de madera legal y reducir la presión en favor de la tala ilegal preparando un plan general de racionalización de la industria de elaboración de la madera que identifique y disponga una reducción del consumo de trozas en las fábricas.
- **Acción 7, Promover el comercio legal de madera:** reducir la demanda de madera ilegal y estimular la demanda de madera legal promoviendo la madera legal y sostenible en el mercado nacional y suscribiendo acuerdos con los principales interlocutores comerciales internacionales para que importen únicamente madera legal.
- **Acción 8, Reforzar la capacidad de aplicación de la ley:** fortalecer a todos los organismos competentes en los sectores forestal, policial, militar, judicial, del transporte y de las aduanas a través de reformas institucionales, cooperación interinstitucional y capacitación en las leyes y reglamentos relacionados con los

bosques, así como la recogida de pruebas, la preparación de procedimientos y la persecución de las cadenas de complicidad de forma que sean sancionados los principales responsables de la tala ilegal en lugar de la población local pobre.

- **Acción 9, Modificar la legislación:** cuando sea necesario, modificar las leyes y reglamentos nacionales para reforzar las iniciativas de aplicación de la ley y asegurar la persecución, condena e imposición de sentencias proporcionadas y disuasorias a los principales responsables de delitos forestales, especialmente a los organizadores y financiadores de la tala ilegal y a los compradores de madera ilegal.
- **Acción 10, Perseguir y condenar a los responsables de delitos forestales:** asegurar que los principales responsables de favorecer, organizar y financiar los delitos forestales y quienes obtienen grandes beneficios de ellos sean detenidos, perseguidos con firmeza y, si se demuestra su culpabilidad, condenados y castigados con el máximo rigor permitido por la ley.

Fuente: H. Speechly, DDI, comunicación personal, 2005

CONCLUSIONES

- ✦ Las actividades ilegales tienen consecuencias económicas, sociales y ambientales de gran alcance, especialmente la pérdida de ingresos públicos, la degradación ecológica y una mayor desigualdad de ingresos.
- ✦ Toda estrategia encaminada a solucionar el problema de las actividades ilegales debe ser una estrategia global e incluir un amplio conjunto de opciones normativas, jurídicas, institucionales y técnicas con objeto de desalentar las actividades ilegales y promover y facilitar los comportamientos legales.
- ✦ Cuatro elementos son esenciales para conseguir un enfoque estratégico satisfactorio que redunde en una mejor observancia de la ley en el sector forestal: afrontar las causas subyacentes de la ilegalidad, priorizar las medidas correctivas, evaluar la viabilidad económica y la aceptación social de las reformas y asegurar la participación de los colectivos interesados.

4. Racionalizar el entorno normativo y jurídico

A menudo se considera que si se aplicaran estrictamente las leyes todo iría bien en el sector forestal. Sin embargo, en razón de distintas deficiencias normativas y jurídicas, la aplicación más estricta de la legislación forestal no siempre garantizará que la actividad forestal sea legal y sostenible. Antes de identificar métodos de fortalecer la capacidad institucional para promover la observancia de la ley (capítulo 5), este capítulo ofrece directrices y ejemplos de las mejores prácticas para elaborar un marco normativo y jurídico adecuado con disposiciones para reducir el atractivo de las prácticas ilegales y corruptas entre los operadores del sector forestal.

EVALUAR LAS CAUSAS SUBYACENTES DEL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY

Evaluar las causas sociales, económicas, culturales y políticas complejas de la violación de la legislación forestal permitirá afrontar las raíces del problema más que sus síntomas.

¿Por qué se transgrede la ley?

Son muchas las razones por las que se transgrede la ley y las motivaciones son muy distintas según las personas de que se trate y las actividades que realizan. Los poderosos pueden practicar la tala ilegal lucrativa en gran escala porque saben que en determinados lugares pueden hacerlo impunemente. Los campesinos pobres pueden cometer actos ilegales de escasa envergadura en su vida cotidiana porque consideran que no tienen otra opción posible. Hay también factores que favorecen las actividades ilegales: sistemas de tenencia de la tierra mal definidos o discriminatorios que contribuyen a la falta de responsabilidad a nivel local por lo que respecta a la gestión forestal sostenible; prohibición de utilizar el bosque con fines de subsistencia a las personas que dependen de los productos forestales; procedimientos burocráticos engorrosos y exigencias legales complejas; deficiencias normativas y jurídicas que hacen que las operaciones ilegales sean más rentables que las actividades legales; escasa aplicación de la ley y sanciones excesivamente leves para los operadores ilegales cuando se descubre su delito; y disposiciones inaplicables que crean, entre los usuarios de los bosques, la percepción de que la ley es injusta y está al margen de la realidad. Las leyes y reglamentos forestales pueden ser difíciles de respetar, especialmente para los pequeños productores y comunidades rurales desfavorecidas, que pueden no tener los medios necesarios para cumplir unas prescripciones legales costosas y complejas o que se ven excluidos de los beneficios que reportan los bosques de las proximidades.

Análisis del impacto del marco reglamentario

Una tarea importante para reforzar la observancia de la legislación forestal es el examen del marco normativo y jurídico que rige el funcionamiento del sector y la eliminación de las prescripciones que sean contradictorias o imposibles de cumplir. Esta labor debe basarse en el análisis de la forma en que afecta la reglamentación a los distintos agentes del sector forestal, en cuanto a su capacidad financiera, técnica y de gestión para atenerse a las prescripciones legales y en cuanto a sus necesidades. Los efectos financieros de la reglamentación sobre las principales partes interesadas se pueden analizar utilizando técnicas habituales de análisis económico. Cuando la reglamentación reduce la rentabilidad impidiendo, por tanto, una observancia realista, como en el ejemplo de Bolivia (recuadro 11), el gobierno puede considerar la posibilidad de ofrecer ayuda en forma de incentivos financieros o compensaciones para favorecer el cumplimiento voluntario de la ley por parte de los operadores forestales (véase más adelante la sección relativa al aumento de la rentabilidad de las operaciones legales).

Impacto del marco reglamentario en la población rural pobre

Existen más posibilidades de que las comunidades que dependen de los bosques no cumplan la legislación forestal si consideran que hacerlo hará peligrar sus medios de subsistencia. En ocasiones, medidas destinadas a luchar contra las actividades ilegales como las prohibiciones de tala han sido contraproducentes porque mientras que los intereses políticos poderosos siguen encontrando medios para explotar los bosques, los pequeños productores forestales pobres y vulnerables no

RECUADRO 11

Análisis del impacto del marco reglamentario

Tras la aprobación de una nueva ley forestal en Bolivia en 1996, se suscitó un encendido debate sobre la viabilidad económica de la ordenación forestal sostenible en el contexto de la nueva reglamentación que estableció nuevos gravámenes forestales. Se efectuó un análisis económico de las repercusiones financieras de las nuevas normas, que constató que si bien las prácticas de ordenación forestal sostenible podían seguir produciendo tasas de rendimiento positivas, eran menos rentables que las prácticas de explotación tradicionales. La nueva reglamentación había impuesto a los operadores forestales cargas adicionales que reducían su rentabilidad. El análisis concluía que los madereros no estarían motivados para cumplir la nueva ley y planteaba dudas sobre las posibilidades de que el sector forestal en su conjunto la observara. En todos los países se debería hacer un análisis del impacto de esta naturaleza para determinar la viabilidad de las nuevas prescripciones legales.

Fuente: Bojanic y Bulte, 2002

RECUADRO 12

Un equipo de trabajo considera la prohibición de talar árboles en China

En un informe publicado recientemente, *La aplicación del programa de protección de los bosques naturales y del programa de transformación de terrenos en pendiente: enseñanzas extraídas y recomendaciones de política*, se señala que la aplicación general de la prohibición de talar árboles en varias provincias de China no es la mejor forma de conservar los bosques, y que un enfoque mejor adaptado a las condiciones de cada lugar (que incluya medidas económicas e institucionales) daría mejores resultados. Entre otras recomendaciones, el informe indica que sería más eficaz limitar las operaciones forestales ilegales y mejorar los medios de subsistencia rurales con las siguientes medidas: suprimir la prohibición de talar árboles en los bosques de propiedad comunal, cuando proceda; elaborar una estrategia para pasar de la prohibición de la tala en los bosques de propiedad estatal a su gestión sostenible; y desarrollar un plan de utilización de las tierras forestales que asegure la protección de los bosques naturales primarios. Después de propugnar la participación activa de los funcionarios locales (incluso de organismos de otros sectores) y de representantes de las partes interesadas, el informe aconseja mejorar la orientación y aplicación del programa adoptando criterios ambientales específicos y mecanismos más claramente basados en el mercado.

Fuente: Consejo de China para la Cooperación Internacional sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CCICED)

disponen de otros medios de subsistencia (Molnar *et al.*, 2003). Se hace necesario, por tanto, analizar más exhaustivamente el impacto para estudiar el posible efecto de la ley sobre los medios de subsistencia de los pobres (recuadro 12). En gran medida, esos efectos no se aprecian en los análisis financieros a los que se ha hecho referencia anteriormente porque muchos de los productos forestales que son esenciales para la subsistencia de las poblaciones pobres no llegan a los mercados formales y, por ello, no tienen precios de mercado. El control del comercio de madera y productos forestales extraídos de forma ilegal puede dar lugar a que las comunidades constaten que sus actividades comerciales y de subsistencia no son reconocidas o autorizadas, lo cual socavaría los incentivos para utilizar el bosque de manera legal y sostenible.

En los últimos años, Mozambique ha hecho un esfuerzo encomiable para estudiar las leyes relativas a los bosques y la vida silvestre en el contexto de la reducción de la pobreza, que es uno de los principales objetivos generales de la sociedad mozambiqueña. Como todos los demás sectores, el subsector de los bosques y la vida silvestre ha formulado su estrategia normativa y de desarrollo basándose en ese objetivo nacional. En consecuencia, mejorar la observancia de la legislación forestal debería influir de forma positiva en la reducción de la pobreza, aunque esto no se ha de dar siempre por sentado (recuadro 13).

RECUADRO 13

Una estrategia favorable a los pobres para la prevención, detección y supresión de los delitos forestales en Mozambique

Durante el último decenio, Mozambique ha puesto en marcha un proceso participativo para examinar y transformar completamente el marco normativo y jurídico del sector de los bosques y la vida silvestre con el fin de garantizar su contribución efectiva a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible. La reforma normativa y jurídica del sector forestal ha dado lugar a la adopción de una legislación avanzada y bien fundamentada para este sector. Existen ahora distintos sistemas de uso de los bosques, desde la adjudicación de concesiones seguras de larga duración a los madereros (50 años) hasta la gestión comunitaria de los recursos y el establecimiento de zonas totalmente protegidas. Aunque todavía se han de completar algunas medidas reglamentarias, se está avanzando en su preparación. Una vez haya concluido este proceso, Mozambique contará con disposiciones legislativas adecuadas para hacer frente a los actos forestales ilegales mediante una estrategia basada en la prevención, detección y supresión que contribuirá al mismo tiempo a aliviar la pobreza. Los retos que se plantean actualmente en la mejora de la observancia de la legislación forestal en Mozambique no están relacionados con el marco normativo y jurídico, sino con la capacidad de controlar la producción y el comercio forestales.

Fuente: Del Gatto, 2003

Impacto del marco reglamentario en los grandes intereses comerciales

Los operadores forestales legales temen que unos competidores menos escrupulosos y la presión de los gobiernos puedan perjudicarles en sus actividades. Además, las grandes empresas que realizan operaciones ilegales están relacionadas en ocasiones con la financiación de conflictos y el suministro de armas a gobiernos o grupos rebeldes en los países en los que actúan (Global Witness, 2004b). Cualquier empresa decidida a luchar contra intereses creados puede verse amenazada con la pérdida de sus concesiones y su adjudicación a otros competidores menos escrupulosos.

Sin embargo, estudios recientes ponen de manifiesto que si se eliminaran para 2007 todas las exportaciones asociadas con la tala ilegal, los precios internacionales de la madera en rollo, la madera de construcción y los tableros de madera aumentarían el 19 por ciento, el 7 por ciento y el 16 por ciento, respectivamente, y las empresas que operan legalmente conseguirían un incremento sustancial de sus ingresos (Seneca Creek Associates y Wood Resources International, 2004).

Por ello, es fundamental que el marco reglamentario refuerce el control del gobierno sobre sus recursos naturales y sobre la industria maderera nacional integrando la transparencia y la rendición de cuentas en las operaciones del sector y cooperando con la comunidad internacional con el fin de conseguir la capacidad necesaria para administrar la industria maderera y expulsar del mercado a los operadores ilegales.

MAYOR CLARIDAD, TRANSPARENCIA Y COHERENCIA DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL Y LA RELACIONADA CON LOS BOSQUES

Establecer una política forestal racional y coherente antes de legislar

Como se ha señalado anteriormente, un marco normativo sólido y coherente es una condición indispensable para elaborar una legislación clara, transparente y racional. Las leyes sólo son instrumentos para aplicar una estrategia general y es posible que sea necesario examinar exhaustivamente las políticas forestales en vigor antes de redactar o reformular leyes forestales y relacionadas con los bosques. Entre 1998 y 1999, el Ecuador puso en marcha un proceso con múltiples interesados para desarrollar un marco forestal sólido con un conjunto de objetivos y cinco prioridades generales, que constituyen en la actualidad el marco para la elaboración de las leyes forestales (recuadro 14).

RECUADRO 14

Reforma de la política forestal en el Ecuador

En 1998–1999, el gobierno organizó un proceso multisectorial de alcance nacional para examinar las políticas forestales de 1995 y convertirlas en estrategias de acción inmediatas y concretas. A mediados de 1999 se adoptó la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador mediante un consenso entre varios actores del sector forestal, a saber, los intereses ecologistas e industriales, las poblaciones y comunidades locales e indígenas, las asociaciones profesionales y el sector académico. Esta nueva estrategia forestal define la política forestal como «el marco orientador y el rumbo definido que, junto con los demás actores constituidos por instituciones, organizaciones, grupos o individuos, determinará las futuras decisiones en el sector forestal. La base de la sostenibilidad en el tiempo de esta política la constituye la activa participación de la sociedad civil en las diferentes instancias y niveles de decisión.» La política forestal consiste en un conjunto de objetivos, estrategias y actuaciones para los 20 años siguientes.

Contiene, además, un conjunto de principios orientadores innovadores que se mencionan a continuación y que deben reflejarse en la legislación y en el marco institucional para promover la cohesión y la coherencia:

- apoyo y promoción del manejo sustentable;
- especialización y complementariedad;
- facilitación de alianzas estratégicas;
- delegación de funciones a la sociedad civil;
- eficiencia, transparencia y simplificación de procesos;
- autonomía y flexibilidad;
- participación y corresponsabilidad.

Fuente: Thiel, 2004

Promover la claridad y la comprensión

Uno de los fundamentos de una buena legislación es que se comunique a las partes interesadas a las que más les afecta y que éstas la comprendan. La claridad jurídica contribuye a la observancia, reduce la posibilidad de una interpretación arbitraria de la ley por los funcionarios públicos y facilita la tarea del poder judicial. Para conseguir la claridad jurídica es necesario:

- establecer un marco normativo forestal bien definido;
- elaborar una legislación sencilla, sin ambigüedades, basada en criterios experimentados y con unos poderes discrecionales mínimos;
- armonizar las definiciones de las cuestiones jurídicas y forestales;
- garantizar una delimitación clara entre las autoridades nacionales, regionales y locales respecto de la asignación y control de los recursos forestales;
- fomentar la sensibilización sobre el marco reglamentario.

Establecer mecanismos para la elaboración participativa de la legislación

Aplicar un enfoque participativo en la elaboración de la legislación forestal fomentará la transparencia, reducirá las posibilidades de corrupción, garantizará una mayor equidad, minimizará la influencia indebida de grupos privilegiados e inducirá a las partes a cumplir las prescripciones legales. Permitirá también a los grupos de interesados expresar sus preocupaciones y proteger sus derechos frente a las

RECUADRO 15

Participación de múltiples interesados en la formulación de la legislación forestal en Honduras y el Ecuador

El nuevo proyecto de ley forestal de Honduras es fruto de un amplio diálogo entre distintas partes interesadas iniciado en 1999, en el que han participado sindicatos agrícolas, poblaciones indígenas, asociaciones de productores de madera, asociaciones forestales profesionales, municipios, universidades, parlamentarios y otros, en el marco de la Agenda Forestal Hondureña (AFH). A través de este diálogo se ha remodelado el sector forestal intensificando la participación e influencia de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones relativas a los asuntos forestales. Casi 1 000 personas de 138 organizaciones han participado en un centenar de reuniones para debatir y consensuar la actividad forestal sostenible en Honduras.

En el Ecuador, un grupo de expertos preparó el anteproyecto de Normas para el Manejo Forestal Sustentable para el Aprovechamiento de Madera. Las normas se promulgaron a mediados del año 2000, después de un intenso proceso de consulta. Posteriormente, se modificaron para reflejar mejor la realidad de los habitantes de zonas forestales en un proceso en el que participaron activamente los usuarios de los bosques y los organismos reguladores. Así, en enero de 2001 y, más tarde, en junio de 2004 se adoptaron versiones mejoradas y ampliadas de estas normas.

Fuentes: Wells et al., 2004; Zapata, 2005; Thiel, 2004; H. Thiel, comunicación personal, 2005

decisiones unilaterales arbitrarias de los gobiernos. En Honduras y el Ecuador, por ejemplo (recuadro 15) se hizo un esfuerzo consciente para conseguir la integración de distintos puntos de vista favoreciendo un proceso participativo en la formulación de las nuevas leyes y normas técnicas forestales. La participación del público en la política forestal es esencial para que esa política reconozca las necesidades y capacidades de la población.

Asegurar que la ley incluya oportunidades viables y significativas de participación real de las distintas partes interesadas en las labores de gestión y adopción de decisiones

Aunque la participación de las partes interesadas adoptará formas distintas en función del contexto socioeconómico e institucional, las siguientes directrices generales para elaborar un marco jurídico para la participación se podrán aplicar y adaptar en la mayoría de las situaciones (Lindsay, 2004).

- Asegurar que la ley prevea medios para que la población local adquiera derechos reales sobre los recursos forestales locales en las situaciones apropiadas (véase en el presente capítulo la sección relativa al logro de derechos de tenencia).
- Esclarecer, asegurar y aplicar los derechos de los grupos participantes.
- Garantizar que la ley prevea la participación local en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos en el sector forestal.
- Establecer mecanismos fáciles y flexibles para que la población pueda formar grupos forestales participativos.
- Fomentar la participación del público y la transparencia en la adopción de decisiones a nivel nacional (véase el recuadro 16).
- Asegurar que la legislación sea realista, fácil de comprender y bien conocida por las partes interesadas.
- Incorporar flexibilidad en el marco jurídico para que se puedan adoptar enfoques adaptados al contexto local.

Asegurar la transparencia

La transparencia es clave para reducir la corrupción e impedir la participación deliberada de funcionarios públicos en actividades ilegales. En el sector forestal, la falta de transparencia afecta principalmente a la adjudicación y control de los contratos de concesión, a las decisiones sobre los contratos de compra, a las responsabilidades del personal y al cálculo y recaudación de las multas impuestas por la comisión de actividades ilegales. En consecuencia, la transparencia mejorará notablemente si se introducen reformas normativas relacionadas con el otorgamiento y control de las concesiones y subvenciones, así como con la rendición de cuentas en la administración forestal.

Garantizar la divulgación plena y obligatoria de documentos de interés público relacionados con el sector forestal permitirá a la población contribuir directamente a la aplicación de la ley al darle a conocer qué operaciones forestales que se realizan en la localidad son legales y a quién dirigirse en caso de que no lo sean.

RECUADRO 16

Un enfoque tripartito para la participación en Ghana

En el taller de balance del proceso de aplicación de las leyes forestales y la gobernanza en África (AFLEG), que tuvo lugar en Ghana en marzo de 2005, se siguió un enfoque tripartito con la participación del gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Fue éste el primer diálogo abierto y franco entre las principales partes interesadas del sector forestal de Ghana sobre la corrupción desde la firma de la declaración del proceso de la AFLEG efectuada en Yaundé en 2003. Durante los debates se garantizaron reglas de juego uniformes a través de la facilitación independiente de terceros.

Los distintos participantes expresaron numerosas preocupaciones sobre la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza en Ghana, que pueden resumirse así:

- la ineficacia de las medidas de supervisión de la madera;
- el fracaso de la certificación;
- la necesidad de intensificar las actividades de creación de capacidad y de apoyo;
- la necesidad de analizar y simplificar las leyes nacionales;
- la necesidad de conseguir una participación más amplia en la formulación de los planes de ordenación forestal;
- la necesidad de garantizar la aplicación de sanciones cuando se cometan ilegalidades;
- la necesidad de clarificar la cuestión de la propiedad y la tenencia de los recursos.

Los participantes en el taller propusieron algunas medidas concretas para conseguir una mayor coordinación entre todas las partes interesadas:

- establecer un comité asesor semiindependiente que facilite información y asesoramiento sobre las cuestiones relacionadas con la aplicación de la declaración FLEG;
- señalar a las distintas partes interesadas, tareas para adoptar planes de acción con indicadores mensurables, con fines de seguimiento y evaluación;
- conseguir la colaboración de las distintas partes interesadas;
- establecer redes para intercambiar información.

Se elaboró un proyecto de plan de acción, con prioridades, funciones y responsabilidades, que podría servir como referencia para nuevas intervenciones.

El enfoque tripartito ha reforzado las perspectivas de obtener resultados creíbles a través de una mayor identificación con los procesos y los resultados por parte de un amplio conjunto de partes interesadas.

Fuente: M. Laurie, UICN, comunicación personal, 2005

Estas medidas pueden mejorar la observancia de la ley al dar credibilidad pública a las decisiones y acciones de la administración forestal. La siguiente información debería ser, por tanto, de dominio público:

- toda la legislación relacionada con los bosques y las normas, reglamentos, decisiones y decretos conexos (recuadro 17);

RECUADRO 17

Mayor transparencia en la administración forestal boliviana

La ley obliga a la Superintendencia Forestal de Bolivia, órgano oficial de supervisión de la gestión forestal, a celebrar audiencias públicas anuales para informar sobre su labor y dar al público la posibilidad de formular preguntas sobre sus realizaciones. Los ciudadanos pueden pedir copias de documentos oficiales. De modo análogo, el Ministerio de Desarrollo Sostenible sólo puede modificar la reglamentación de su competencia (reglamentos técnicos) en consulta con las partes interesadas a través de audiencias públicas. La asignación de las concesiones madereras y la venta de productos forestales confiscados a operadores ilegales se han de realizar mediante subasta.

Fuente: Pacheco, 2004

- un inventario forestal que indique la superficie y el tipo de bosque, su localización y su valor (véase el capítulo 6);
- un mapa basado en los estudios citados que indique el uso del bosque –bosques de protección, bosques comunitarios y bosques comerciales–, así como mapas de las concesiones con los límites y las áreas de corta;
- acuerdos de concesiones y de inversión en los que se indiquen la responsabilidades sociales y ambientales de los titulares, incluyendo el derecho explícito de los agentes de control y de los supervisores forestales independientes a inspeccionar los bosques y aserraderos en cualquier momento;
- detalles de la identidad de los titulares de concesiones, permisos de corta, licencias de transporte, recolección, exportación de productos forestales, etc.;
- la estructura de los departamentos forestales, información para ponerse en contacto y funciones del personal del departamento forestal;
- un registro de los intereses comerciales y los vínculos familiares con el sector maderero de todos los funcionarios públicos;
- listas de empresas a las que se haya descubierto realizando operaciones ilegales (recuadro 18), incluso la prohibición explícita de participar en licitaciones o procesos de asignación de concesiones posteriores.

Cuando sea posible, estos documentos deberán ser accesibles en Internet y se deberán facilitar copias impresas a través de las administraciones forestales.

Cabe mencionar otras prácticas mejores:

- establecer con claridad las funciones y responsabilidades del personal del departamento forestal y su grado de autoridad (quién puede firmar qué documentos, quién es responsable de las decisiones, etc.), así como el cometido de otras partes interesadas;
- garantizar que el proceso de designación de altos funcionarios de la administración forestal se realice aplicando normas claras y transparentes (recuadro 19);

RECUADRO 18

Divulgación pública de información relativa a las actividades ilegales en el Camerún

El Gobierno del Camerún ha intensificado la divulgación de información sobre actos ilegales a las partes interesadas del sector forestal y ha publicado varias listas de empresas que han cometido actos ilegales y han sido multadas. El análisis de los estados de cuentas publicados pone de relieve la discrepancia entre el valor total de las sanciones impuestas y la proporción pagada hasta el momento de la publicación:

- un estado de agosto de 2003 cifraba en 6,2 millones de dólares EE.UU. las sanciones impuestas, suma de la que en ese momento se habían pagado 1,3 millones, es decir, el 21 por ciento;
- en abril de 2004, las sanciones impuestas ascendían a 7,2 millones de dólares EE.UU. y se habían pagado 7,5 millones de dólares EE.UU., esto es, el 21 por ciento;
- en el estado de cuentas más reciente, de octubre de 2004, las sanciones ascendían a 7,5 millones de dólares EE.UU. y se había pagado el 37 por ciento.

Esto indica la necesidad de adoptar medidas adicionales que garanticen una respuesta más rápida del gobierno ante los actos ilegales y de conseguir más transparencia en la divulgación de la información.

Fuentes: Amariei, 2005; Global Witness, 2005a

- establecer procesos de licitaciones/concursos públicos abiertos y transparentes con normas y condiciones bien publicitadas para la adjudicación de los contratos de compra y las concesiones (recuadro 20), que deben incluir un informe, una vez concluida la licitación, indicando las parcelas adjudicadas y a quién se adjudicaron, cuánto se pagó por ellas y en caso de que algunas parcelas hubieran quedado sin adjudicar, el motivo de esa decisión;
- reducir el control de las concesiones por parte de las élites políticas adoptando nuevas leyes para impedir que las concesiones, y tal vez la industria forestal, sean propiedad o estén bajo el control de políticos o altos cargos forestales, de sus familiares y de personas designadas por ellos;
- realizar visitas independientes de supervisión de los bosques para reforzar los controles y auditorías oficiales. Las inspecciones que llevan a cabo órganos independientes y sin intereses en la parte auditada o los organismos de reglamentación dan gran credibilidad pública a la aplicación de la ley y a las prácticas reglamentarias (véase el recuadro 21 y la sección relativa a los supervisores forestales en el capítulo 5);
- organizar seminarios, talleres y audiencias públicas para facilitar información sobre las normas y reglamentos relacionados con los bosques a todas las partes interesadas (servicios de extensión para los operadores grandes y pequeños, la industria de elaboración, los comerciantes, las ONG, etc.);

RECUADRO 19

Aislar al jefe de la administración forestal de influencias políticas e intereses privados indebidos en Bolivia

En Bolivia, las decisiones del jefe de la administración forestal (Superintendente Forestal) respondían con frecuencia a la presión política del partido gobernante o a intereses privados canalizados a través del Ministro, que gozaba de amplias facultades discrecionales para cesar a los distintos cargos. En virtud del nuevo marco jurídico de 1996, el Superintendente será designado por el Presidente de la República, que debe elegirlo entre una terna que propone el Congreso. El nombramiento tiene una duración de seis años, más largo que el mandato presidencial de cinco años. El jefe de la administración sólo puede ser cesado mediante un proceso institucional abierto que le encuentre culpable de ineficacia manifiesta o de corrupción. De esta forma, el primer jefe de la administración forestal designado mediante el nuevo sistema ocupó el cargo durante varios años, lo que supone un cambio drástico con respecto a los nombramientos anteriores. Además, la administración ha podido atraer a candidatos más cualificados y dar más peso a la gestión del personal basada en los méritos profesionales. Sin embargo, el nombramiento del nuevo Superintendente Forestal se demoró porque los partidos políticos no llegaban a un acuerdo sobre la persona que debía ser designada.

Fuente: Contreras-Hermosilla y Vargas Ríos, 2002

- velar por la transparencia del procesamiento de los grandes delincuentes; en muchos casos, aun cuando sean apresados, los delincuentes con medios para influir en el poder judicial evitan el procesamiento (véase también la sección relativa a la función del poder judicial en el capítulo 4).

Fomentar la coherencia del marco reglamentario

Se entiende por coherencia que una disposición legal no esté en contradicción directa con otra. Una ley forestal debe tener coherencia interna y con otros instrumentos (por ejemplo, la reglamentación relativa a la tenencia de la tierra, la administración de la propiedad pública, las subvenciones, la infraestructura y el comercio) utilizados para poner en práctica una determinada política.

Una ley forestal puede contribuir a la convergencia de políticas con otros sectores, pero no cabe esperar que pueda resolver, por sí sola, todos los conflictos de política y las contradicciones (Christy, 2004). Por consiguiente, para que la estructura del marco jurídico del sector forestal sea adecuada debe comprender un análisis bien fundamentado de los vínculos legales (véase la sección relativa a los vínculos y a la colaboración intersectoriales en el capítulo 4). Algunos países, como Honduras (recuadro 22) y Camboya (recuadro 23), están haciendo avances en estos aspectos dedicando un importante esfuerzo a armonizar la legislación relacionada con los bosques.

RECUADRO 20

Normas más estrictas y transparentes para la adjudicación de concesiones en Camboya

El primer derecho de concesión se emitió en 1994 y tres años después había 33 concesiones que funcionaban en un régimen de casi total anarquía y abarcaban cerca de 7 millones de hectáreas del patrimonio forestal de Camboya, estimado en 10,7 millones de hectáreas. En 2002, el gobierno comenzó a reestructurar el sistema de concesiones y estableció normas más estrictas para su aprobación, especialmente en relación con el impacto ambiental y social y la sostenibilidad de la gestión forestal aplicada en las concesiones forestales. Como resultado de este proceso, de las 33 concesiones adjudicadas inicialmente solamente permanecieron seis en la pugna para conseguir la aprobación definitiva basada en los nuevos requisitos. Sin embargo, tres años después, esas seis empresas no han presentado planes de ordenación forestal adecuados, por lo que continúa en vigor la suspensión total de las adjudicaciones de concesiones forestales.

Fuentes: Amariei, 2004; D. Young, Global Witness, 2005

RECUADRO 21

Supervisión forestal independiente en el Camerún

Algunas de las medidas que se han adoptado para combatir los actos ilegales en el sector forestal del Camerún están relacionadas con la forma en que las instituciones estatales procesan la información y toman decisiones sobre la aplicación de la legislación. En este orden de cosas, el gobierno del Camerún introdujo algunos cambios importantes en la aplicación de la legislación forestal, como la creación de la Unidad Central de Control, para evitar el riesgo de la influencia de la administración forestal, que rinde informes directamente al Ministro. La unidad cuenta con el asesoramiento de un observador independiente, cuyos servicios se han asegurado mediante un acuerdo contractual entre el gobierno y Global Witness, una ONG ecologista que desempeña las funciones de vigilancia desde 2001 (en fase experimental). Está prevista la prolongación del contrato durante tres años más.

Fuente: Amariei, 2005

RECUADRO 22

Armonización de la legislación forestal en Honduras

El nuevo proyecto de ley forestal que se ha presentado recientemente en el Parlamento de Honduras, trata de armonizar y consolidar en un único cuerpo legal toda la legislación en vigor sobre la ordenación de los bosques, las zonas protegidas y la vida silvestre, comprendidas las actividades de aprovechamiento, conservación, protección, rehabilitación y desarrollo. Este proyecto de ley tiene como objetivo explícito reducir en buena medida la complejidad y la confusión jurídicas que desalentaban la legalidad y la buena gobernanza (por ejemplo, la disparidad de tasas de aprovechamiento en los planes de ordenación y en la reglamentación de la administración forestal estatal). El nuevo proyecto de ley es el fruto de un examen exhaustivo del marco reglamentario forestal. Promueve reformas institucionales para reducir la tasa actual de deforestación y las numerosas violaciones de la reglamentación forestal y para crear una mayor capacidad institucional. Asimismo, propone el establecimiento de un nuevo Ministerio de Bosques que contribuya a fortalecer la administración forestal, impulsar la aplicación de la legislación sobre los bosques y reforzar el compromiso político con la ordenación forestal sostenible. El nuevo marco institucional debería contribuir también a conseguir los objetivos generales de desarrollo del país.

Fuentes: Wells et al., 2004; Zapata, 2005

RECUADRO 23

Examen independiente e integrado del sector forestal en Camboya

El examen encargado en 2003 por el Comité Conjunto de Coordinación Gobierno–Donantes, abordó un amplio conjunto de cuestiones relacionadas con la actividad forestal, desde la ordenación de los bosques a los problemas de tenencia, los mecanismos institucionales y la participación de los interesados, utilizando un enfoque integrado. Se procuró determinar la importancia de cada una de las cuestiones en un marco normativo global en lugar de considerarlos como aspectos distintos. Se tuvieron en cuenta los numerosos y profundos vínculos con otros sectores, así como el marco más general del proceso de democratización del país. Una de las conclusiones del examen fue que era necesario modificar el sistema de concesiones y que se debía promover la actividad forestal comunitaria. Se propuso también fomentar actividades forestales conjuntas sobre la base de una asociación entre el Estado y los municipios (véase en el capítulo 5 más información sobre las asociaciones).

Fuente: Amariei, 2004

REDUCIR LA BUROCRACIA, RACIONALIZAR LOS PROCEDIMIENTOS LEGALES Y SIMPLIFICAR LA REGLAMENTACIÓN

Descentralización

Si se lleva a cabo en las condiciones apropiadas, la descentralización puede contribuir a simplificar los procedimientos burocráticos y dar lugar a una mayor transparencia en la gobernanza si se diseña y ejecuta de tal forma que los procedimientos y decisiones estén abiertos a la crítica, y los funcionarios locales sean realmente responsables ante la población local. En muchos países, como Bolivia y la India, se está otorgando a las autoridades locales la posibilidad de tomar decisiones sobre asuntos ordinarios con objeto de reducir los trámites burocráticos que tienen que superar los operadores forestales para obtener permisos y aprobaciones del gobierno (recuadro 24). Huelga decir que el proceso de descentralización debe ir acompañado del fortalecimiento de la capacidad de instituciones descentralizadas y de una financiación adecuada de los presupuestos de las administraciones locales para aplicar y hacer cumplir la legislación forestal (véase más información en el capítulo 5). La descentralización no es un remedio seguro para acabar con la corrupción local pero puede contribuir a que el proceso de adopción de decisiones en el sector forestal sea más responsable y transparente.

Simplificación y racionalización de la reglamentación forestal

Evitar la proliferación de reglamentaciones. Varios de los estudios de casos a los que se ha hecho referencia ponen de manifiesto que en muchos casos existe una correlación entre el número de reglamentos y la amplitud de la corrupción y de la economía «informal» (o ilegal) (véase la figura 3). En los países en desarrollo suele haber un número excesivo de reglamentos (Banco Mundial, 2004). La proliferación de reglamentaciones es a menudo un indicador de un marco normativo deficiente sin una visión a largo plazo del sector forestal. Esto multiplica el riesgo de incoherencias jurídicas, contradicciones y jurisdicciones que se superponen entre sí y hace más difícil comprender el régimen reglamentario que afecta al sector. A su vez, todo ello comporta decisiones más discrecionales y, en consecuencia, más posibilidades de que exista corrupción.

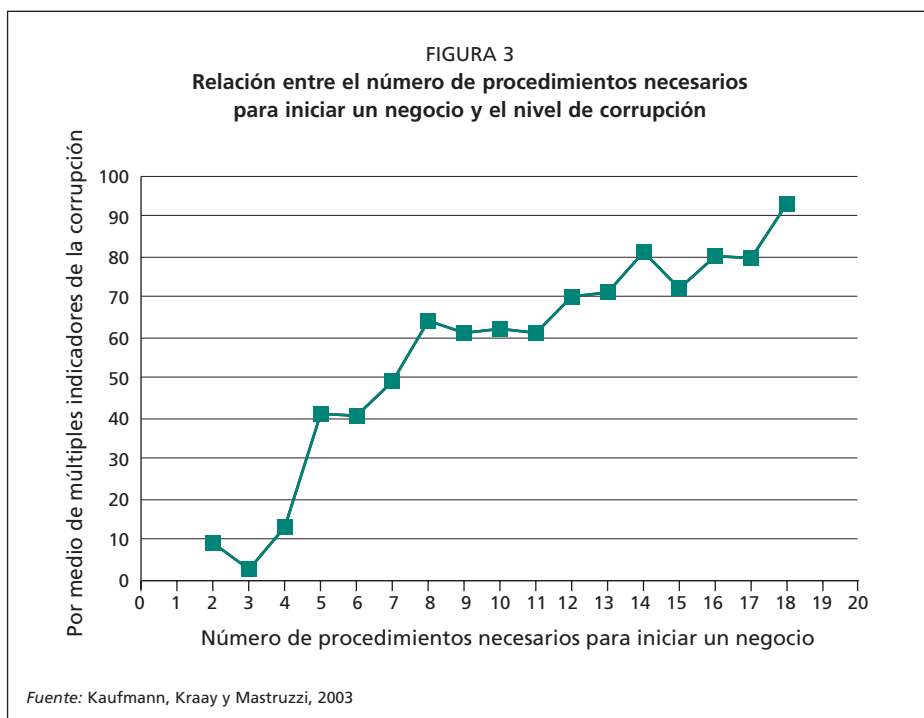
Las siguientes recomendaciones pueden ayudar a los gobiernos a limitar la proliferación de reglamentaciones y la superposición y las incoherencias entre ellas:

- Asegurarse de que exista un marco forestal coherente y racional antes de proceder a elaborar leyes, con el fin de orientar la formulación de la legislación.
- Realizar un análisis jurídico exhaustivo para determinar la posibilidad de simplificar el marco jurídico.
- Reducir el número de normas tras el análisis jurídico que habrá permitido identificar superposiciones e incoherencias. Cuando una decisión oficial u otra actuación burocrática prescritas en la ley o los reglamentos no estén clara y directamente relacionadas con el logro de un objetivo de política deben ser suprimidas (recuadro 25).

RECUADRO 24
**Descentralización de la responsabilidad de
la ordenación forestal en Bolivia**

La Ley Forestal de 1996 transfirió algunas competencias a las administraciones regionales y locales en armonía con el proceso de Participación Popular iniciado en 1994. Los órganos de la administración regional tienen ahora la responsabilidad de supervisar las inversiones públicas relacionadas con la actividad forestal, formular políticas forestales regionales y preparar programas de fomento de la capacidad técnica. Los municipios colaboran con el organismo forestal nacional (Superintendencia Forestal) en la supervisión de las actividades de explotación de la madera, la observancia de los permisos de desmonte y la inspección del suministro de materia prima a los aserraderos situados en su jurisdicción. En teoría, estas nuevas tareas se deben financiar en su totalidad con los ingresos procedentes del gravamen aplicado a las concesiones y de la tasa de desmonte, transferidos a los órganos de la administración regional y local. Para reducir el riesgo de corrupción en los niveles regional y local, el proceso de descentralización incluyó la transferencia a las organizaciones de la sociedad civil locales de elegir comités de supervisión para controlar las finanzas municipales. Estos mecanismos han dado resultados desiguales. En algunos casos, han servido para fortalecer la participación local, han democratizado el gobierno municipal, han incrementado el gasto municipal en el sector forestal y han ampliado los servicios prestados a los usuarios locales de los bosques en relación con la gestión forestal. Sin embargo, en otros casos han reforzado el poder de las élites locales y apenas han contribuido a que se escuche con mayor atención la voz de la población marginada, pues el sector forestal ha continuado ocupando un lugar poco importante en la lista de prioridades de los gobiernos municipales. La disparidad de las respuestas depende principalmente de la importancia de los recursos forestales para la economía municipal, la fortaleza de las organizaciones comunitarias y la voluntad política de las autoridades locales elegidas. En algunas ocasiones, los partidos políticos se han hecho con el control de los comités de supervisión, pero en otros casos los comités ejercen activamente sus funciones de vigilancia, especialmente cuando las organizaciones comunitarias participan en la vida política local. Además, los recursos financieros que se debían transferir a los gobiernos municipales para que desempeñaran sus nuevos cometidos se han visto mermados al reducirse los gravámenes forestales de los que reciben una parte. Pese a estos problemas, la descentralización ha contribuido notablemente en Bolivia a establecer procesos más transparentes y responsables de adopción de decisiones en el sector forestal.

Fuente: Pacheco, 2004



- Adaptar las restantes normas para garantizar la coherencia con otras leyes existentes, incluso entre diferentes departamentos y sectores (tenencia de la tierra, sector forestal, agricultura, ordenación de la vida silvestre, protección del medio ambiente, derechos de las poblaciones indígenas, comercio, etc.).
- Traducir los nuevos actos legislativos en normas y reglamentos de aplicación lo antes posible cuando se hayan aprobado nuevas leyes.

Cabe señalar que en algunos casos, la revisión total y la reelaboración de toda la legislación forestal puede ser la mejor solución.

Simplificar los reglamentos forestales referentes a la planificación de la gestión.

La simplificación de las normas y reglamentos forestales, incluso los requisitos relativos a los planes de ordenación aplicables a los pequeños propietarios, reforzará considerablemente la observancia de la ley y reducirá la posibilidad de decisiones discrecionales e interpretaciones subjetivas de la ley entre los funcionarios públicos y los operadores forestales. En muchos países se ha desarrollado una legislación apropiada para facilitar a los operadores forestales comunitarios o en pequeña escala la tarea de preparar planes de ordenación forestal, a saber: la Argentina, Bhután, Bolivia, el Brasil, Camerún, Camboya, Chile, el Ecuador, Filipinas, Gambia, Guatemala, Indonesia, Kenya, Malawi, México, Mozambique, Myanmar, Nepal, el Paraguay, la República Popular Democrática Lao, la República Unida de Tanzania y Viet Nam (FAO, 2004a).

La aplicación de criterios y requisitos más sencillos para la planificación, la extracción y la evaluación de los recursos facilita considerablemente la observancia

RECUADRO 25

Nueva Instrucción presidencial para reducir la reglamentación contradictoria en Indonesia

Una nueva instrucción dictada en marzo de 2005 incluye disposiciones para comenzar a afrontar el problema crucial de las unidades de corta de madera con licencia a nivel de distrito, objeto de controversia legal, que en 2002 comprendían el 45 por ciento del consumo de las fábricas de Indonesia (y presumiblemente de sus exportaciones).

Las disposiciones 2.9 (a) y 2.10 (a) instruyen a los gobernadores y jefes de distrito, respectivamente, «revocar y revisar... aquellos decretos que contravengan la legislación en el sector forestal». Esto significa que los gobernadores y jefes de distrito deben rechazar las leyes provinciales o de distrito que estén en contradicción con el reglamento PP 34/2002. Así, las leyes regionales que permiten a las autoridades provinciales o de distrito otorgar unilateralmente concesiones madereras dentro del patrimonio forestal nacional (sin la autorización previa de la autoridad nacional) deben ser derogadas de inmediato, según la nueva Instrucción Presidencial.

Las disposiciones 2.9 (c) y 2.10 (c) de la Instrucción Presidencial establecen también que los gobiernos provinciales y de distrito deben «revocar las licencias comerciales expedidas en relación con [las concesiones madereras] que estén en contradicción con la legislación en vigor». Esto significa que deben ser revocadas las concesiones madereras otorgadas en las provincias y distritos dentro del patrimonio forestal nacional.

Por último, la Instrucción Presidencial emplaza a los gobiernos provinciales y de distrito a «revocar las licencias comerciales concedidas a las industrias de elaboración de la madera que utilicen madera de procedencia ilegal y a tomar medidas al respecto con arreglo a sus facultades» (disposiciones 2.9 (d) y 2.10 (d)). En otros términos, esto significa que, según el Presidente, las autoridades provinciales y de distrito deben cerrar las empresas que consumen madera de procedencia ilegal.

Esta nueva ley parece ser un instrumento nuevo de gran importancia para combatir uno de los principales elementos responsables de la tala ilegal en Indonesia, las autoridades provinciales y de distrito que expiden autorizaciones de corta de madera a escala industrial que no son sostenibles dentro del patrimonio forestal nacional, supuestamente en beneficio de la población local, aunque raramente sea así.

Fuente: H. Speechly, DDI, comunicación personal, 2005; D.W. Brown, comunicación personal, 2005

y la labor de aplicación y control de los guardas forestales (recuadros 26 y 27). Sin embargo, los servicios de extensión forestal han de jugar un papel clave en este proceso como facilitadores, comunicadores y técnicos, ayudando a las comunidades locales y a los pequeños operadores a desarrollar su capacidad de gestión forestal.

Las normas y reglamentos también se pueden simplificar para el sistema de concesiones y derechos de tala (recuadro 28).

RECUADRO 26

Legislación apropiada para los operadores forestales en pequeña escala de Gambia

En Gambia, la Ley Forestal (1998) establece los procedimientos y requisitos legales para la creación de bosques comunitarios y la designación de bosques estatales controlados por las comunidades. El manual de campo que la complementa describe los procedimientos simplificados para la extracción de madera, la evaluación de los recursos y los acuerdos relativos a la gestión, en la siguiente forma:

Directrices sencillas en materia de extracción

Se basan en el porcentaje de la cubierta forestal y no en la posibilidad anual de corta, para lo cual sería necesario que existiera un inventario. Cuando la cubierta forestal es inferior al 30 por ciento no se permite la extracción de árboles en pie. Cuando es superior al 30 por ciento y los árboles no son valiosos, se permite la explotación a condición de que la densidad de cobertura se mantenga por encima del 30 por ciento. En el caso de las especies valiosas, la explotación es posible pero se ha de respetar un límite de diámetro para la corta, regeneración y densidad de los árboles en pie.

Evaluación de los recursos

No se requiere un inventario para los planes trienales y quinquenales de ordenación que deben preparar los comités forestales. Así, se reduce la carga que deben soportar los comités en cuanto a mano de obra, costos y capacidad técnica. Como procedimiento alternativo, se exige elaborar un mapa para la planificación de la gestión y los recursos forestales existentes que se calculan mediante la cartografía de los recursos basada en actividades de aprendizaje y acción participativas, tales como recorrer rutas determinadas y trazar mapas de forma participativa.

Acuerdos de ordenación

El Acuerdo de Ordenación Comunitaria de los Bosques (CFMA) se desarrolla en dos fases, consistentes en un Acuerdo de Ordenación Comunitaria de los Bosques preliminar (PCFMA) y en el CFMA quinquenal. Las normas de gestión de los bosques locales se especifican en planes de ordenación de los bosques. El PCFMA es un período de prueba de tres años previo a la transferencia oficial (que otorga derechos de propiedad permanente sobre los recursos forestales), en el que se fortalecen las instituciones, se planifica la gestión, se fomenta la capacidad y se promueve la confianza entre ambas partes (el comité forestal local y el departamento forestal). Se elaboran reglamentos locales como instrumentos legales para aplicar planes de gestión forestal más sencillos. Estos reglamentos pueden ser orales y se refrendan de manera flexible.

Fuente: FAO, 2004a

RECUADRO 27

Legislación apropiada en apoyo de planes de ordenación (FMP) más sencillos

- Se transfiere la capacidad de decisión, de manera que el gobierno permite a las autoridades locales elaborar reglamentos que regulan los FMP (Tanzanía).
- La ley no exige ya inventarios forestales detallados y prescripciones silvícolas para los FMP. En lugar de ello es suficiente un mapa o un examen del bosque con un equipo de planificación integrado por responsables locales de la gestión forestal y usuarios de los bosques (Gambia, Tanzanía).
- No se requiere autorización legal para el uso de los bosques con fines domésticos, en tanto que elaborar un FMP es un requisito esencial para todo tipo de actividades forestales comerciales. Esa distinción puede simplificar, en gran medida, la preparación de FMP por las comunidades (Bolivia).
- Con arreglo a los «regímenes de excepción» establecidos en virtud de reglamentos oficiales a los pequeños propietarios de bosques (de entre tres y cinco hectáreas) no se les exige por ley elaborar planes de ordenación. Un esquema confeccionado a mano y una lista de árboles, con sus diámetros y altura, son suficientes (Bolivia y Guatemala).
- Para el establecimiento de plantaciones y la plantación de enriquecimiento en zonas de menos de 10 hectáreas de extensión, así como para la poda, el aclareo y el tratamiento de monte bajo de bosques de hasta 50 hectáreas, no se exige un FMP (Argentina).
- El lugar de prepararse FMP, el uso de los recursos forestales se regula mediante el cumplimiento de normas sociales y ecológicas obligatorias (las normas pueden ser elaboradas por responsables colectivos de la gestión de los bosques (países como la India, Gambia y Tanzanía).

Fuente: FAO, 2004a

ASEGURAR LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LAS TIERRAS FORESTALES

Con frecuencia, las operaciones forestales ilegales son consecuencia de un control insuficiente o nulo de los recursos. La seguridad de la tenencia es, por tanto, uno de los mecanismos más importantes para garantizar la rendición de cuentas y el control de las operaciones forestales a nivel local. Los derechos de tenencia deben sustentarse en una capacidad adecuada y en un marco jurídico favorable.

En los últimos años, se han promovido los derechos de tenencia en los bosques para la población local por distintas razones, sobre todo para mejorar los medios locales de subsistencia y reconocer reivindicaciones legítimas de derechos sobre la tierra y los recursos locales y en el marco de una tendencia general a la delegación o descentralización de diferentes funciones de gestión.

Se reconoce también, cada vez más, que si la población local no tiene un verdadero interés en la gestión de los recursos forestales locales, los esfuerzos de los funcionarios

RECUADRO 28

Simplificación del gravamen aplicable a las concesiones y de la tasa de desmonte en Bolivia

La Ley Forestal de Bolivia de 1996 estableció la aplicación de un único gravamen a las concesiones de 1 dólar EE.UU. por hectárea y año. Este sistema es muy diferente de las normas anteriores, muy complejas, que establecían el gravamen en función de numerosos criterios (calidad de las especies aprovechadas, volúmenes, calidad de las trozas, etc.) y que no sólo dejaban demasiado margen excesivo para los errores de interpretación, clasificación y medición, sino también para la evasión fiscal y para la corrupción. La nueva reglamentación limita las posibilidades de interpretaciones arbitrarias, decisiones discrecionales o modificaciones del gravamen. Además, facilita considerablemente la vigilancia de la observancia y la persecución de quienes no pagan el impuesto. También los derechos de tala se establecen de forma clara y transparente: 15 dólares EE.UU. por hectárea más el equivalente del 15 por ciento del valor de la madera talada. Sin embargo, esta ley originó otros problemas y fue severamente criticada por el sector privado. Los operadores tenían que pagar el gravamen con arreglo al tamaño de toda la zona de concesión, en contraposición a otros usuarios de bosques (como los madereros indígenas y en pequeña escala), que seguían pagándolo en función de la zona explotada anualmente. El sector privado alegó que las tasas forestales representaban una parte importante de los costos operativos de las empresas madereras y en 2003 se modificó este sistema de tributación utilizándose la zona explotada anualmente como criterio aplicable a todos los usuarios de los bosques. Este cambio se justificó en la necesidad de ayudar a algunas empresas madereras a superar una situación financiera crítica y de evitar una competencia injusta entre distintos usuarios de los bosques.

Fuente: Contreras-Hermosilla y Vargas, 2002, y P. Pacheco, comunicación personal, 2005

forestales, escasos y mal financiados, por vigilar y proteger los bosques serán muchas veces baldíos. Cuando no existe ese interés, la población está menos motivada para observar la ley y no puede insistir en su observancia por las personas ajenas al lugar, incluso los propios funcionarios públicos.

Históricamente, la legislación nacional ha sido contraria a los derechos locales de tenencia forestal. En muchas partes del mundo se ha hecho patente una tendencia general a afirmar de forma inexorable el control jurídico de los gobiernos sobre los bosques a expensas de las prácticas y las percepciones locales. Aunque con frecuencia se han reconocido los derechos locales de uso, las leyes forestales apenas han dejado margen para que la población local pueda tener una participación importante en la planificación, gestión y asignación de recursos forestales de los que tal vez dependen desde hace generaciones y que, en muchos casos, han gestionado y protegido *de facto* aun sin gozar de la condición *de jure* para hacerlo. A menudo, el Estado ha asumido la función de gestión mediante la creación de bosques estatales. En otros casos, la legislación nacional

RECUADRO 29

Reformas legales para reconocer los derechos de propiedad comunitarios e indígenas

En algunos países, los gobiernos han comenzado a reconocer la propiedad y el acceso comunitarios durante el último decenio, como consecuencia del reconocimiento de las reivindicaciones legítimas de las comunidades indígenas y otras comunidades locales y de las limitaciones de la gestión pública de los bosques. Son al menos 10 países ricos en recursos forestales los que han aplicado nueva legislación para fortalecer la propiedad indígena durante este período. En el transcurso de los últimos 15 años se ha transferido aproximadamente el 57 por ciento de los derechos legales sobre unos 380 millones de hectáreas que ahora son propiedad de comunidades o que se reservan para ellas. Por ejemplo, en Bolivia se aprobó en 1996 una reforma legal para reconocer que los derechos ancestrales de grupos comunitarios tienen primacía sobre los titulares de concesiones forestales cuando se superponen ambos tipos de derechos. Otras leyes posteriores han reforzado los derechos comunitarios. En Mozambique se reconocieron, en 1997, títulos correspondientes a derechos consuetudinarios. En Tanzania se protege legalmente la tenencia consuetudinaria (esté o no registrada) desde 1999. Indonesia estableció en 2000 un nuevo proceso regulador que permite reconocer la propiedad consuetudinaria.

Fuente: White y Martin, 2002

no ha puesto en claro la condición de la tenencia de las zonas forestales, otorgando poca o ninguna protección jurídica a los sistemas comunitarios existentes y no previendo mecanismos alternativos para que los grupos o personas locales puedan ejercer un control efectivo. Además, como las instituciones estatales suelen estar mal dotadas o escasamente motivadas para ejercer las facultades jurídicas que han asumido, el resultado es una situación de acceso libre. Recientemente se han introducido cambios jurídicos de distintos tipos, entre los que cabe señalar los siguientes (Lindsay *et al.*, 2002).

- **Reconocimiento de la propiedad o de la tenencia permanente de las tierras forestales a comunidades o grupos indígenas (recuadro 29).** En el transcurso de los últimos años, algunos países han dado un reconocimiento creciente a las reivindicaciones históricas de las poblaciones locales sobre la tierra. La Ley de los Derechos de las Poblaciones Indígenas de Filipinas de 1997 es un ejemplo de esta tendencia y, por otra parte, los derechos de las comunidades indígenas ocupan un lugar destacado en varias leyes latinoamericanas. Otros países, como el Canadá, Australia, Sudáfrica y varios países de Europa central y oriental, han comenzado a devolver tierras a comunidades y personas desposeídas, en algunos casos bosques naturales o plantaciones comerciales. En Gambia, se garantiza la tenencia permanente a las comunidades una vez han cumplido satisfactoriamente un plan de ordenación acordado durante un período de prueba. En Tanzania, la legislación reciente en materia de bosques

y tierras prevé también la posibilidad de crear bosques que se registran a nombre de las aldeas a las que se otorga la propiedad.

- ***Transferencia de la gestión de determinadas zonas forestales estatales a grupos locales de usuarios.*** El programa forestal comunitario de Nepal es bien conocido por la aplicación de este enfoque. La propia población crea un grupo de usuarios del bosque en consulta con el departamento forestal y elabora un plan de ordenación. Seguidamente, se confía a sus miembros el manejo del bosque con arreglo al plan. La propiedad de la tierra sigue siendo estatal y el departamento forestal tiene la potestad de veto si se transgreden las normas de gestión, pero el grupo de usuarios tiene derecho a recolectar y beneficiarse de todos los productos enumerados en el plan de ordenación.
- ***Gestión conjunta o cogestión de tierras forestales del Estado.*** Este sistema es una variante del primer enfoque y sólo se diferencia de él en que se especifica con mayor claridad la función del departamento forestal en las tareas de gestión. La ordenación forestal conjunta se ha puesto en práctica por primera vez en la India, en forma de acuerdos entre los departamentos forestales y grupos locales, en virtud de los cuales las responsabilidades de gestión y los beneficios se comparten con arreglo a distintas fórmulas y condiciones y con unos plazos que difieren notablemente de unos a otros estados. En todas las regiones del mundo, desde Filipinas al Canadá (Columbia Británica) y desde Sudáfrica a México se constata la existencia de formas distintas de cogestión.
- ***Concesión de derechos limitados de acceso y utilización en áreas protegidas o zonas de amortiguación de propiedad estatal.*** Éste no es específicamente un modelo de ordenación forestal, pero se refiere al hecho de que en la legislación relativa a las áreas protegidas de muchas partes del mundo (tal vez especialmente en América Latina, aunque también en otros lugares) hay cada vez más ejemplos de la concesión de acceso y derechos de uso limitados en las propias áreas protegidas o en las zonas de amortiguación circundantes.
- ***Arrendamiento de tierras estatales con fines forestales.*** Éste es un sistema que se utiliza en Filipinas, Nepal y otros países en el que los arrendatarios son personas o grupos locales. Se aplica también en China, donde contratos de arrendamiento y transferencia a largo plazo han permitido obtener casi todos los beneficios de una tenencia segura de la tierra. Los gobiernos lo utilizan con frecuencia para replantar tierras degradadas (por ejemplo, en Viet Nam, Nepal, Sri Lanka y Uganda), aunque también se puede aplicar en bosques productivos densamente poblados.
- ***Concesiones comunitarias.*** Esta opción supone reformar la política pública de concesiones forestales para abarcar a comunidades indígenas y otras comunidades locales. El Gobierno de Guatemala ha ensayado el otorgamiento de concesiones madereras a comunidades locales en lugar de a grandes industrias (recuadro 30). En la República Popular Democrática Lao, el gobierno ha puesto en marcha un programa piloto participativo de gestión de

concesiones de características similares; la experiencia preliminar indica que ha mejorado la calidad de la gestión, han disminuido las actividades ilegales y han aumentado los pagos de regalías al gobierno, aunque la parte de los ingresos procedentes de los bosques que se destina a la población local sigue siendo escasa.

Es preciso señalar que la adopción de nuevas técnicas jurídicas en algunos países para promover los derechos de tenencia locales en los bosques no siempre se ha traducido en la práctica en el fortalecimiento de esos derechos. En los casos en que se ha reformado el marco jurídico, los resultados han sido a menudo desiguales, técnicamente inadecuados, contradictorios y sin el apoyo político y social necesario para determinar en la práctica una diferencia sustancial. Cuando las condiciones políticas, sociales, económicas y ecológicas no son favorables para inducir y sostener la gestión local, no sirve de mucho que el marco jurídico sea favorable. Por otra parte, los miembros de la comunidad no son inmunes a la tentación de realizar actividades corruptas o destructivas y el fortalecimiento de los derechos de propiedad o de otros aspectos de la ordenación forestal no siempre es suficiente para disipar esas tentaciones. De todos modos, pese a los resultados desiguales de las iniciativas comunitarias durante el último decenio, los motivos que justifican la participación real de la población local siguen siendo convincentes y urgentes.

ASEGURAR QUE LA CAPACIDAD DE LA INDUSTRIA NACIONAL NO SUPERE EL SUMINISTRO SOSTENIBLE

Las experiencias de Camboya e Indonesia ponen de manifiesto que cuando la capacidad de elaboración de madera aumenta muy por encima de la oferta nacional de materia prima disponible se incentivan los delitos forestales. En algunos casos, la opción de cubrir el déficit con importaciones y, por tanto, de abstenerse de

RECUADRO 30

Concesiones comunitarias en Guatemala

La Reserva de la Biosfera Maya es la zona más extensa de bosque natural en Guatemala. La ocupación ilícita de tierras de bosque y la tala ilegal han sido durante mucho tiempo graves amenazas. En 1998, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas expidió al menos cuatro concesiones de ordenación forestal a comunidades locales respaldadas por ONG asociadas que aportaban competencia técnica y administrativa. La superficie de las concesiones oscila entre 7 000 y 55 000 hectáreas. Los recursos madereros y no madereros se gestionan con arreglo a un único plan. Imágenes tomadas por satélite revelaron recientemente que la tala ilegal y la frontera agrícola han seguido ampliándose en las zonas protegidas, mientras que la explotación maderera ha disminuido en las zonas de concesión comunitaria.

Fuente: Ortiz, 2000

comprar madera ilegal a los productores locales ha resultado económicamente prohibitiva, particularmente para los sectores de producción industrial que requieren grandes volúmenes de madera.

Se presentan a continuación algunos ejemplos de las mejores prácticas que promueven un equilibrio entre la demanda industrial y el suministro sostenible procedente de los bosques nacionales.

- En casi todos los países, los nuevos proyectos industriales de gran envergadura se someten a un estudio de viabilidad antes de ser autorizados por el organismo gubernamental competente. El estudio de viabilidad debe incluir un análisis de la forma en que se proveerán de madera las plantas industriales. Con toda probabilidad, esto comporta un análisis minucioso proyecto por proyecto. En el caso de la industria de elaboración de la madera, se dispone por lo general de estimaciones de la demanda de materia prima disponible para fábricas de diferentes dimensiones y se puede calcular el suministro potencial cuando existen inventarios forestales aproximados (en el capítulo 6 se encontrará más información sobre la importancia de los inventarios forestales). Es importante que estos estudios sean un requisito para la aprobación por el gobierno de nuevas instalaciones industriales y de la ampliación sustancial de industrias ya establecidas.
- Cuando la capacidad industrial supere sistemáticamente a la oferta, se debe considerar la posibilidad de cerrar algunas fábricas, especialmente aquellas que se ha constatado que operan ilegalmente. Para identificar fábricas que pueden estar elaborando madera extraída ilegalmente se puede recurrir a la verificación del suministro. El resultado de estas estrategias depende de la adopción de medidas encaminadas a fortalecer la capacidad de aplicación de la ley y a aumentar el nivel de rendición de cuentas y de transparencia (recuadro 31).
- Los acuerdos internacionales entre interlocutores comerciales y otras medidas como las políticas de contratación pública y la legislación contra el comercio ilegal pueden ser un incentivo para reducir el exceso de capacidad y las exportaciones ilegales (incluso las exportaciones legales basadas en madera extraída de forma ilegal). Estas iniciativas tienen limitaciones, como la posibilidad de que los exportadores destinen cada vez más los productos a mercados menos exigentes y su falta de incidencia en la demanda nacional de madera (véase en el Anexo 3 más información sobre los acuerdos multilaterales y bilaterales).

MEJORAR LOS VÍNCULOS Y LA COLABORACIÓN INTERSECTORIALES

Los efectos de la política y la legislación en sectores como el transporte, la minería, la agricultura y la energía, pueden incidir notablemente en los bosques, la ordenación forestal, las actividades ilegales en el sector forestal y los medios de subsistencia de la población que depende del bosque. Un mejor conocimiento de los vínculos entre los distintos sectores y la adopción de un enfoque coherente y global en las cuestiones forestales pueden ayudar a reducir la incertidumbre,

RECUADRO 31

Grupo de trabajo para la reestructuración industrial en Indonesia

En 2001, el Ministerio de Bosques de Indonesia, ante el problema del exceso de capacidad de la industria de elaboración forestal, constituyó un grupo de trabajo de reestructuración industrial integrado por representantes de organismos donantes, la industria maderera y un instituto internacional de investigación.

El grupo comparó los datos estimados de la demanda total de madera industrial con la disponibilidad de suministros nacionales. Como cabía esperar, se constataron grandes diferencias entre la demanda y la oferta. El déficit estimado de materia prima estimuló la formulación de propuestas para frenar la expansión de la capacidad de elaboración de madera y cerrar fábricas que desarrollaban sus actividades ilegalmente.

En 2002, el grupo preparó un conjunto de protocolos para investigar las fuentes de madera en plantas de grandes dimensiones. Al mismo tiempo, el gobierno se comprometió a reducir la capacidad de elaboración de la industria de la madera y a cerrar las fábricas que operaban ilegalmente. En 2003, un equipo independiente patrocinado por el Programa Forestal para Múltiples Interesados del Departamento de Desarrollo Internacional (DDI) del Reino Unido utilizó los protocolos para investigar una fábrica de gran tamaño de Java Oriental. El Ministerio de Bosques de Indonesia también utilizó los protocolos para investigar a otras siete grandes fábricas. Aunque el Ministerio sólo ha llevado a cabo tres inspecciones desde junio de 2003, otras organizaciones han comenzado a usar sus protocolos. Por ejemplo, los están utilizando actualmente el Fondo Fiduciario para los Bosques Tropicales y WWF Indonesia para identificar fábricas que desarrollan actividades ilegales. La industria británica ha comenzado a comprar materia prima a las empresas que los protocolos han determinado que actúan dentro de la ley. Los protocolos del Ministerio de Bosques se han utilizado también para otros fines. Por ejemplo, han influido en la definición de legalidad que se está acuñando en el marco del memorando de entendimiento Indonesia-Reino Unido sobre la tala ilegal (véase información más detallada en el Anexo 3).

Fuente: Richards, 2004; D.W. Brown, DDI, comunicación personal, 2005

potenciar las sinergias y minimizar la existencia de prácticas ilegales en el sector forestal. Se pueden definir tres niveles de coordinación (FAO, 2005):

- coordinación intersectorial (u horizontal), cuando los problemas se abordan principalmente en el mismo nivel territorial por actores que actúan en diferentes sectores (por ejemplo, la actividad forestal y la agricultura);
- coordinación intrasectorial (o vertical), cuando la coordinación se basa principalmente en la interacción entre actores de distintos niveles pero del mismo sector (por ejemplo, las administraciones forestales nacionales y locales);
- coordinación intersectorial a distintos niveles, vinculando las iniciativas internacionales y nacionales.

Para conseguir una mayor coordinación positiva entre distintos niveles de gobierno se necesita una voluntad y un compromiso políticos nítidos de promover la cooperación interinstitucional. Por ejemplo, en el Ecuador, la decisión de establecer un sistema de aplicación de la ley con la participación de la policía y las fuerzas armadas, junto con otros organismos públicos, del sector privado y de la sociedad civil se pudo llevar a la práctica gracias al firme compromiso político en los más altos niveles. Las mejores prácticas que se indican a continuación facilitan la coordinación intersectorial:

- promover la convergencia global de las políticas de los distintos sectores (minería, agricultura, actividad forestal, etc.);
- impulsar la compatibilidad entre la legislación forestal y las leyes que rigen otros sectores clave que pueden influir negativamente en los bosques, como la construcción de carreteras, el desarrollo de la infraestructura, la intensificación de la agricultura y la exploración y la explotación minera y petrolífera;
- determinar y suprimir incentivos fiscales o monetarios perjudiciales como las subvenciones directas e indirectas de actividades de otros sectores que influyen negativamente en el sector forestal;
- establecer salvaguardias en la formulación de estas políticas relacionadas para reducir los posibles efectos negativos sobre los bosques y sobre las comunidades que dependen de ellos;
- proporcionar a los responsables de las decisiones del sector forestal datos que demuestren los posibles efectos intersectoriales y darles los instrumentos necesarios para entablar un diálogo intersectorial;
- mejorar el conocimiento de los medios para abordar las cuestiones intersectoriales de forma global;
- fomentar el intercambio de información y conocimientos relacionados con las cuestiones forestales de manera transparente y oportuna en lo que respecta a las políticas, las cuestiones que puedan plantearse y los planes entre las distintas instituciones gubernamentales;
- supervisar el progreso y actuar con decisión ante iniciativas de política y legislativas adoptadas en otros sectores que puedan afectar a los bosques;
- respaldar el análisis científico de políticas en relación con las cuestiones intersectoriales;
- reforzar las instituciones y promover la participación de las partes interesadas del sector forestal y de la sociedad civil.

AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS OPERACIONES LEGALES

Una de las causas fundamentales de la actividad ilegal organizada en el sector forestal es la rentabilidad de los delitos forestales en comparación con las operaciones legales de tala y comercio asociado. Por ejemplo, los madereros ilegales no pagan impuestos ni tasas por la madera en pie, no soportan los costos de la ordenación forestal y de las operaciones posteriores a la extracción de madera y no tienen que dedicar esfuerzos, dinero y tiempo a cumplir los requisitos burocráticos. Además,

suelen talar las especies más valiosas, lo cual aumenta aún más la rentabilidad de la explotación ilegal. La posibilidad de obtener más beneficios, la baja probabilidad de ser descubierto y la lenidad de las sanciones hacen que las actividades ilegales tengan un gran atractivo económico.

Reducir la rentabilidad de las operaciones ilegales

Detectar y sancionar las actividades ilegales a través de las siguientes acciones limitará el atractivo económico de la transgresión de la ley.

- Mejorar los sistemas de supervisión aumenta la posibilidad de detección y facilita el enjuiciamiento (véase en el capítulo 6 más información sobre las técnicas de supervisión y detección).
- Hacer participar a las poblaciones locales en la ordenación forestal concediendo derechos de acceso o de tenencia, promueve un mayor control local de los recursos forestales.
- Cerrar el mercado a los productos cuyo origen legal no se pueda demostrar. (Véanse en el Anexo 3 ejemplos de iniciativas internacionales y acuerdos bilaterales.)
- Endurecer fuertemente las sanciones por todas las actividades ilegales que se hayan detectado. Es necesario garantizar que los delincuentes sean condenados sistemáticamente. Las sanciones pueden ser monetarias (confiscación de activos, multas y sanciones, etc.) o no monetarias (restricciones en futuras actividades, revocación de licencias de explotación, penas de privación de libertad, servicios comunitarios, etc.) (Whiteman, 2003). No obstante, es importante señalar que el incremento de las multas y sanciones por las actividades ilegales puede reforzar la disposición del productor a pagar sobornos y conducir a una mayor corrupción. Por consiguiente, el endurecimiento de las sanciones sólo será un elemento de disuasión si se mejora la gestión global del sector forestal.
- Simplificar los procedimientos judiciales y dar al personal forestal más facultades para confiscar la madera y el equipo ilegales.
- Reajustar las sanciones económicas en función de la inflación para mantener su capacidad de disuasión. Existen distintos sistemas para hacerlo. Por ejemplo, las multas se pueden expresar como multiplicador del salario mínimo u otro indicador estable de valor, como ocurre en México y el Perú, o en una moneda extranjera estable (Christy, 2004; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2003).
- Identificar y definir todos los delitos posibles y establecer sanciones adecuadas para todos ellos. Por ejemplo, no basta con establecer que todas las operaciones se deben realizar con arreglo a un plan de ordenación aprobado, ya que de esa forma no se distingue entre la inexistencia de un plan, la deficiencia del plan y su falta de aplicación.
- Establecer sanciones más duras para los delincuentes reincidentes. Por ejemplo, las violaciones repetidas de la ley pueden dar lugar a que el gobierno incluya a las empresas en una lista negra y les impida desarrollar actividades en tierras forestales públicas. Para los que cometen delitos más graves deben incluirse sentencias de privación de libertad en el marco reglamentario.

RECUADRO 32

Nuevos incentivos económicos para la ordenación forestal sostenible en el Perú

Un nuevo reglamento forestal, que se ha comenzado a aplicar mediante una resolución del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) del Ministerio de Agricultura, prevé la reducción de las tasas que pagan los titulares de concesiones que se comprometan a una producción forestal más sostenible. Se concede una reducción del 25 por ciento a las concesiones que integren la extracción, la transformación y la elaboración en la zona de la concesión. Se otorga un 25 por ciento adicional a las concesiones que apliquen voluntariamente la certificación forestal y hasta un 25 por ciento más por reservar zonas forestales de gran valor en los límites de la concesión con fines de conservación.

Además, se ha preparado un nuevo Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (Fondebosque) para financiar proyectos del sector forestal privado y promover la reforestación y la ordenación forestal sostenible, la creación de capacidad, proyectos de investigación y proyectos destinados a combatir la tala ilegal y conservar especies amenazadas.

Fuente: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2003

Aumentar la rentabilidad de las operaciones legales

Entre los instrumentos que se pueden utilizar para aumentar la rentabilidad y competitividad de las operaciones legales cabe señalar los siguientes:

- dispensar a los operadores que hayan demostrado la legalidad de sus operaciones un trato preferente en la adjudicación de las concesiones;
- establecer prácticas de adquisiciones del sector público que favorezcan los productos forestales de origen legal demostrado;
- exigir que a la administración forestal lleve a cabo procedimientos judiciales abiertos y transparentes como condición para la cancelación de las concesiones, con el fin de proteger a los operadores legales de la cancelación arbitraria de los contratos de concesión (en cualquier caso, la cancelación debería estar sujeta a un procedimiento legal claro para no desincentivar abiertamente la participación en el sistema oficial de concesiones);
- proporcionar incentivos económicos a la ordenación forestal sostenible para reducir las diferencias de rentabilidad entre las operaciones ilegales y las actividades de ordenación forestal sostenible prescritas por la ley (recuadro 32);
- reducir los impuestos (derechos de tala) sobre el aprovechamiento legal de madera si no se pueden otorgar incentivos;
- simplificar los procedimientos para obtener permisos de aprovechamiento;
- preparar y poner en práctica programas de asistencia técnica (véase el capítulo 5) para ayudar a los operadores forestales a diseñar planes de ordenación forestal, incentivos fiscales u otros instrumentos como acuerdos de reparto de los costos, con el fin de inducir a los operadores forestales a seguir directrices legales.

MEJORAR LA CAPACIDAD DEL PODER JUDICIAL PARA ACTUAR CON EFICACIA EN LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LA LEGISLACIÓN FORESTAL

La aplicación efectiva de las leyes forestales requiere de un poder judicial que funcione satisfactoriamente, tanto para que los infractores de la ley deban rendir cuentas de sus acciones como para proteger los derechos legales de las diferentes partes interesadas. Sin embargo, lo cierto es que, en muchos países, los tribunales funcionan deficientemente por razones diversas. Con frecuencia sufren un déficit de personal y de financiación y tienen una carga de trabajo que excede con creces su capacidad económica y financiera para actuar con eficacia. La formación de los jueces, particularmente en las instancias que se ocupan de los asuntos relacionados con los bosques, es deficiente en general y no existe una capacitación específica en la legislación forestal. La no separación de la función judicial del Estado y los poderes ejecutivo y legislativo es un problema habitual en algunos países, que se traduce en una interferencia habitual en los asuntos del poder judicial y en corrupción a todos los niveles, incluso en el sector forestal.

Conseguir la independencia judicial que asegure la imparcialidad de las decisiones judiciales es una tarea compleja. Se han utilizado distintas fórmulas para conseguir este objetivo y las directrices generales que se indican a continuación pueden ser de ayuda en este proceso (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2002):

- conseguir un apoyo amplio para las reformas;
- promover un régimen organizativo y estructural independiente para el poder judicial;
- clarificar la relación del poder judicial con el resto del Estado;
- mejorar las condiciones y la formación de los jueces;
- establecer procedimientos transparentes;
- promover la rendición de cuentas de los tribunales ante la opinión pública (recuadro 33).

RECUADRO 33

Seguimiento público de los procedimientos judiciales en Indonesia

El seguimiento público de los procedimientos judiciales es importante para mejorar la observancia de la legislación forestal. Una importante novedad es la reciente creación de cuerpos de vigilancia para hacer el seguimiento de los procedimientos judiciales en Kalimantan Occidental y Jikalauhari. Estos grupos están formados por ONG y representantes del gobierno voluntarios y se han formado a raíz de los compromisos asumidos en consultas con múltiples interesados sobre los delitos forestales. Sin embargo, estas nuevas organizaciones carecen de recursos financieros y conocimientos técnicos y utilizan personal voluntario, lo que hace dudar de su sostenibilidad. En el marco del memorando de entendimiento Indonesia-Reino Unido (véase el recuadro 42), ONG de Kalimantan Occidental recibirán ayuda para controlar el desarrollo de los procedimientos seguidos contra acusados del delito de tala ilegal.

Fuente: Richards, 2004; H. Speechly, DDI, comunicación personal, 2005

RECUADRO 34

Creación de capacidad en el sistema judicial de Mozambique

En Mozambique se está ejecutando un proyecto respaldado por la FAO a través del Centro de Formación Legal y Judicial para promover la aplicación efectiva de nuevas leyes relacionadas con la ordenación de la tierra y los recursos naturales. Las actividades se agrupan en cuatro apartados.

Formación de jueces de distrito

El Centro de Formación Legal y Judicial y expertos jurídicos nacionales han preparado una metodología de capacitación y manuales para cada una de las tres nuevas leyes sobre la tierra (1997), el medio ambiente (1997) y los bosques y la vida silvestre (1999). Durante un período de tres años se organizaron 10 cursos de formación de dos semanas con la participación de casi el 85 por ciento de los más de 200 jueces de distrito de Mozambique. Se publicaron manuales de capacitación y se distribuyeron a las facultades de derecho. Los cursos, además de facilitar a los jueces información sobre los principios jurídicos e información detallada sobre las nuevas leyes, han tratado de favorecer el conocimiento de los problemas sociales, económicos y ambientales que han impulsado las reformas legislativas.

Producción de libros jurídicos de consulta sobre cada una de las tres áreas temáticas

Además de los manuales de capacitación, se elaboraron tres libros jurídicos de consulta o guías/tratados exhaustivos y se distribuyeron a los jueces, los profesionales y estudiantes de derecho e instituciones académicas de carácter jurídico.

Viaje de estudios al Brasil y visita de expertos brasileños a Mozambique

Miembros del Tribunal Supremo de Mozambique se desplazaron al Brasil para conocer las experiencias brasileñas relativas a la enseñanza del derecho, los tribunales especiales, la reestructuración del sistema judicial, la adjudicación de tierras y las cuestiones ambientales. Después de este viaje de estudios, especialistas en temas judiciales del Brasil viajaron a Mozambique para estudiar el sistema judicial y posibles formas de fortalecer los procedimientos para abordar los asuntos judiciales relacionados con la tierra y el medio ambiente en Mozambique.

Mejor conocimiento de la función de las instituciones comunitarias y de sus necesidades de capacitación

Se llevó a cabo un estudio sociojurídico sobre el terreno de la tarea y el funcionamiento de los tribunales comunitarios y otras instituciones comunitarias con objeto de evaluar su relación con el sistema judicial formal y sus necesidades de capacitación en aspectos jurídicos relativos a la tierra, el medio ambiente, la actividad forestal y la vida silvestre. Se está estableciendo un grupo de investigación en el Centro de Formación Legal y Judicial centrado en cuestiones relacionadas con la tierra y los recursos naturales para seguir de cerca y evaluar el desempeño de los tribunales en estas esferas y la relación entre las comunidades y el Estado en el plano local.

Fuente: FAO, 2004b

Es preciso reconocer, sin duda, que iniciar o dirigir una reforma amplia del sistema judicial desborda por completo el mandato de las instituciones de gobierno forestal, que sin embargo, pueden ejercer presión para que se inicie el proceso y respaldarlo. De todos modos, hay otras actuaciones específicas del sector forestal que pueden ser positivas. Una de ellas es remediar el desconocimiento de la legislación forestal en el poder judicial mediante programas de capacitación profesional. La FAO ha venido respaldando este tipo de estrategias en Mozambique a través de un programa de formación en la legislación relacionada con la actividad forestal y los recursos naturales conexos destinado a los responsables de la gestión de los recursos rurales y a los abogados, jueces y administradores y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de estas cuestiones. Para muchos jueces de distrito, ésta es la primera instrucción formal que reciben sobre este tipo de legislación. Con los conocimientos adquiridos en estos cursos, los jueces están mucho mejor preparados para tratar con coherencia y profesionalidad los asuntos relacionados con la actividad forestal que se les presentan (recuadro 34).

Otra posibilidad, que fortalecería la capacidad del poder judicial en el ámbito de la actividad forestal, consiste en hacer públicos e incluir en los contratos de concesión los mecanismos que se utilizan para calcular las multas económicas y aplicar la fórmula de forma transparente (véase la sección del presente capítulo relativa al aumento de la competitividad de las operaciones legales). De esta forma se suprimiría, en gran medida, la facultad discrecional de la autoridad forestal para fijar las multas y se reduciría notablemente el número de asuntos que no se pueden resolver mediante un proceso administrativo sencillo y exigen la actuación de los jueces.

CONCLUSIONES

Para simplificar y racionalizar las políticas y las leyes forestales se pueden adoptar algunas medidas, tales como:

- ✦ Estudiar las causas sociales, económicas, culturales y políticas de la inobservancia de la ley y modificar consecuentemente el marco normativo y jurídico que rige el sector forestal.
- ✦ Analizar el impacto del marco normativo y jurídico forestal en los medios de subsistencia de los pobres.
- ✦ Aumentar la claridad, transparencia y coherencia de la legislación forestal y relacionada con los bosques preparando una legislación sencilla, sin ambigüedades, basada en criterios experimentados y que contenga obligaciones de transparencia y facultades discrecionales mínimas.

- ✦ Adoptar un enfoque participativo en la formulación de las leyes para promover la transparencia, reducir las posibilidades de corrupción, capacitar a la población para determinar la eficacia de su posterior aplicación, contribuir a conseguir una mayor equidad y reducir la influencia de los grupos privilegiados.
- ✦ Promover la coherencia del marco reglamentario para asegurar que las leyes no se contradigan unas a otras (dentro del marco jurídico forestal y con leyes de otros sectores).
- ✦ Minimizar la burocracia, agilizar los procedimientos legales y simplificar la reglamentación, mediante procedimientos tales como fomentar la descentralización, evitar la proliferación de reglamentaciones y simplificar los reglamentos forestales relativos a la planificación de la gestión.
- ✦ Asegurar los derechos de propiedad sobre las tierras forestales para garantizar la rendición de cuentas y el control de las operaciones forestales en el plano local.
- ✦ Velar por que la capacidad industrial nacional no exceda de los suministros sostenibles, por ejemplo, realizando estudios de viabilidad antes de que se establezcan nuevas fábricas, cerrando algunas de ellas y facilitando las importaciones de madera.
- ✦ Concertar acuerdos comerciales internacionales o bilaterales con interlocutores comerciales.
- ✦ Establecer vínculos intersectoriales y un sistema de colaboración para adoptar un enfoque coherente y global ante las cuestiones forestales (por ejemplo, a través de programas forestales nacionales).
- ✦ Intensificar la competitividad de las operaciones legales incrementando su rentabilidad y reduciendo la de las operaciones ilegales.
- ✦ Promover la independencia del poder judicial y la transparencia de los procedimientos judiciales.

5. Crear capacidad institucional para la observancia de la ley

Conseguir un equilibrio entre los requisitos jurídicos y la capacidad de las instituciones oficiales para aplicar la ley es un factor primordial, especialmente si se tiene en cuenta la disminución de las facultades gubernamentales y la fragilidad de las administraciones forestales que se observan en muchos países (Christy, 2004). Es posible que sea necesario fortalecer la capacidad antes de introducir las reformas legislativas que se han mencionado en el capítulo anterior, pues modificar las leyes exige tiempo y recursos y el acuerdo de muchas partes interesadas.

El Banco Mundial, en cooperación con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), ha confeccionado una lista de prioridades para aumentar la capacidad de detectar y erradicar los delitos forestales en los países productores (véase el

RECUADRO 35

Prioridades del Banco Mundial y del Fondo Mundial para la Naturaleza para combatir los delitos forestales en Indonesia

En el proceso de múltiples interesados del Banco Mundial/WWF se identifican las siguientes prioridades para reforzar la capacidad de detectar y erradicar los delitos forestales:

- impartir capacitación a la sociedad civil y a los organismos de aplicación para las tareas de detección y notificación, y a los organismos encargados de hacer cumplir la ley para preparar una argumentación completa para los procesamientos;
- desarrollar el sistema de seguimiento y notificación de los delitos forestales;
- centrar la atención en los principales culpables de delitos forestales en vez de en los que resultan identificables sobre el terreno (aunque es preciso reconocer que puede resultar difícil y peligroso llevar a los cabecillas ante la justicia);
- concentrarse en la aplicación de los reglamentos financieros y administrativos, como los relativos a la presentación de informes anuales y al pago de impuestos centrándose también, en este caso, en los transgresores más graves. Con frecuencia, es jurídicamente más sencillo y menos peligroso investigar y perseguir dichas infracciones que la tala ilegal;
- eliminar las restricciones geográficas que puedan tener los organismos encargados de la aplicación de la ley.

Fuente: Alianza Banco Mundial/WWF, 2005.

recuadro 35), pero para que la administración forestal pública sea más eficiente se necesitan muchos más recursos de los que disponen actualmente la mayoría de los países. Por ello se estudian en este capítulo algunas opciones poco costosas:

- centrar y priorizar las actividades de aplicación de la ley de la administración forestal pública;
- aumentar la capacidad operativa para detectar y erradicar los delitos forestales;
- mejorar los vínculos interinstitucionales;
- establecer asociaciones entre los sectores público y privado para la aplicación de la legislación forestal;
- acceder a ayudas y programas de asistencia técnica internacionales.

Dotar a la población local de instrumentos para observar, comunicar y juzgar si las operaciones forestales locales están dentro de la ley, a través de políticas de transparencia y participación (que se mencionaron en el capítulo 4) es otra forma poco costosa e irreversible de exigir que las administraciones forestales sean más eficaces.

CENTRAR MEJOR LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FORESTAL PÚBLICA

La escasez de recursos públicos y la magnitud y complejidad del problema de la observancia de la ley en el sector forestal hacen imperativo que los gobiernos prioricen y centren sus actuaciones y les den una orientación estratégica (Scherr, White y Kaimowitz, 2004). Aunque es el contexto nacional el que determinará cuáles han de ser las actuaciones prioritarias, en las secciones que siguen se ofrecen indicaciones para aprovechar al máximo los recursos disponibles.

Mayor atención a determinadas acciones esenciales

Se presentan a continuación algunos ejemplos concretos de atención prioritaria de los gobiernos a una o más medidas destinadas a mejorar la observancia de la legislación forestal:

- controlar las exportaciones de madera en los puertos y otros puntos internacionales de tránsito (por ejemplo, el sistema del Perú de seguimiento de las corrientes de productos forestales en puntos clave de tránsito [OIMT, 2004]);
- controlar el transporte de productos madereros estableciendo puestos de control en las carreteras o los ríos (por ejemplo, en Mozambique, véase el recuadro 55 en el capítulo 6);
- racionalizar el sistema de concesiones (por ejemplo, en Bolivia, véase el recuadro 28 en el capítulo 4);
- concertar acuerdos bilaterales con interlocutores comerciales (por ejemplo, Indonesia, véase el recuadro 46 en el capítulo 5);
- concentrarse en competencias básicas para el ejercicio de la autoridad forestal (políticas, normas y aplicación), delegando actividades subsidiarias en entidades especializadas (por ejemplo, en el Ecuador, véase el recuadro 14 en el capítulo 4).

Mayor atención a determinadas regiones o localidades

Los gobiernos pueden concentrar su actuación en algunas regiones del país, por ejemplo en aquellas en las que los gobiernos locales tienen más capacidad para detectar ilegalidades y aplicar la ley donde se tiene una firme sospecha de que se cometen ilegalidades. Centrarse en zonas amenazadas con la construcción de nuevas carreteras en tierras forestales por el momento inaccesibles puede tener una relación costo-eficacia mejor que dedicar la atención a zonas con una fuerte presión demográfica y económica donde las soluciones pueden ser extremadamente costosas y las posibilidades de éxito escasas.

Mayor atención a unos pocos agentes

Centrar la actuación en delinquentes y empresas forestales clave con un historial negativo dará resultados más duraderos que castigar a las comunidades que aunque administran sus bosques de forma sostenible actúan técnicamente de forma ilegal porque no pueden someter al gobierno planes de ordenación de los bosques locales y obtener su aprobación. Dar gran publicidad a algunos casos satisfactorios de aplicación de la legislación forestal puede ser un eficaz elemento de disuasión de la comisión de actos ilegales e indicará también que el gobierno se toma con seriedad la persecución de los actos ilegales en el sector forestal (recuadro 18).

Ahora bien, para mantener la credibilidad ante la opinión pública, los agentes de control deben ser transparentes en sus decisiones de adónde deben ir y a quién deben controlar. Por ejemplo, en el Camerún, han abandonado las investigaciones selectivas, porque las industrias del sector podrían sospechar de la identificación de empresas concretas sin razones de peso, y ahora inspeccionan más sistemáticamente todas las concesiones y otras actividades. Otra posibilidad consiste en establecer con claridad los criterios para decidir qué casos o actores sospechosos se deben controlar (Global Witness, 2005a y 2005b).

AUMENTAR LA CAPACIDAD OPERATIVA PARA DETECTAR Y SUPRIMIR LOS DELITOS FORESTALES

A menudo, los organismos encargados de aplicar la ley carecen del personal, la infraestructura, el equipo y el dinero necesarios para reglamentar con eficacia la utilización de los recursos forestales. La capacidad de gestión insuficiente y los procedimientos de seguimiento y estructuras de rendición de cuentas deficientes son otros obstáculos para mejorar la aplicación de la ley en el sector forestal. En ocasiones, el personal sobre el terreno se ve obligado a pedir a los propios madereros que les ayuden en los procedimientos de inspección. Un número insuficiente de funcionarios públicos, con frecuencia mal pagados y con pocos recursos, reciben el encargo de vigilar e imponer la ley en zonas extraordinariamente extensas.

Establecer organismos eficaces de seguimiento y aplicación de la ley

Algunas de las medidas que se pueden adoptar para combatir los delitos forestales guardan relación con la forma en que las instituciones públicas procesan la información y toman decisiones sobre la aplicación de la legislación. A veces, reestructurar los órganos institucionales o crear otros nuevos puede contribuir a superar las deficiencias existentes en el sistema de gobernanza del sector forestal (recuadro 21 en el capítulo 4 y recuadro 36).

RECUADRO 36

Reestructuración de la administración forestal en Camboya

En septiembre de 2003 se reestructuró el Departamento de Asuntos Forestales y de la Fauna y Flora Silvestres, que pasó a denominarse Administración Forestal (AF). Aunque en términos generales respondía a las necesidades generales de reestructuración del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca (MASP), la reestructuración de la administración del sector forestal se debió también a motivos basados en cuestiones específicas relacionadas con la observancia de la ley, como indicios de pagos ilegales generalizados para complementar los salarios y los presupuestos operativos, así como en la prueba de la influencia negativa de distintos grupos de intereses, incluidas las fuerzas armadas, en el funcionamiento de la administración. Otros cambios institucionales dirigidos a mejorar la gobernanza y la observancia de la legalidad son la creación de una dependencia forestal comunitaria en el seno del MASP y su transformación en un departamento separado durante la reestructuración que dio lugar al establecimiento de la nueva Administración Forestal.

Otra medida con la que se pretendió mejorar la gobernanza del sector forestal e, indirectamente, la observancia de la ley, fue la creación del Ministerio de Medio Ambiente, para proteger los recursos de Camboya y asesorar a otros ministerios competentes sobre la conservación, desarrollo y gestión de los recursos naturales. Sin embargo, los conflictos con el MASP por el control jurisdiccional de las zonas protegidas (un problema que tiene su origen en la inconcreción del marco jurídico para la protección del medio ambiente) y la limitada capacidad operativa han llevado a algunos a cuestionarse cuál será el grado de eficacia del Ministerio de Medio Ambiente en el cumplimiento de su mandato.

Fuente: Amariei, 2004

Aumentar el personal y mejorar su rendimiento

Siempre que sea posible, se ha de aumentar el personal asignado a la detección de los delitos forestales. Cuando no sea factible por la limitación de los recursos, mejorar las condiciones de los funcionarios puede reducir la corrupción. Un personal mejor pagado se siente menos inclinado a aceptar sobornos y tiene más que perder si es suspendido en sus funciones o despedido. Sin embargo, puede resultar más rentable reforzar la supervisión del personal y tener más probabilidades de descubrir y despedir a funcionarios que colaboran en actividades ilegales. Ofrecer incentivos en forma de recompensas por contribuir a apresar a quienes participan en actividades ilegales será probablemente más efectivo para mejorar el rendimiento del personal que mejorar las condiciones de empleo de manera general (Whiteman, 2003). Los incentivos se deben combinar con otras medidas que puedan fomentar la firme decisión de los funcionarios forestales de aplicar la legislación, por ejemplo, promover el espíritu de equipo y mejorar la lealtad.

RECUADRO 37

Desempeño e integridad del personal en el sector forestal

La intensificación del seguimiento y el control de las operaciones forestales puede reducir considerablemente las actividades ilegales, siempre que se afronte también el problema de la corrupción. Imponer mayores multas y sanciones por la comisión de actos ilegales en algunas circunstancias (por ejemplo, cuando el riesgo de ser descubierto es pequeño o inexistente) puede reforzar la disposición del productor a pagar sobornos, con el consiguiente aumento de la corrupción. Mejorar las condiciones de los funcionarios forestales puede reducir la corrupción al aumentar los costos de cualquier acción disciplinaria (un personal mejor pagado tendrá más que perder si es suspendido en sus funciones o despedido). Sin embargo, puede ser más rentable extremar la supervisión del personal y ofrecer incentivos por informar de actividades ilegales.

Estas conclusiones parecen indicar que prestar más atención al personal forestal y recompensar su honradez puede rendir mejores resultados que aumentar la vigilancia de los productores ilegales e imponerles mayores sanciones. Muchos países tienen una mala experiencia a este respecto y la autorregulación de las instituciones forestales no siempre da buenos resultados. A la sociedad civil le corresponde un papel importante en este proceso y se necesitan mecanismos para promover el seguimiento y la comunicación efectiva de las actividades ilegales sin temor a las represalias o a la coerción.

Fuente: Whiteman, 2003

También es necesario impartir capacitación a los funcionarios forestales para que comprendan mejor el marco reglamentario y conozcan más adecuadamente las técnicas y mecanismos que permitirán un seguimiento y comunicación más eficaces de las actividades ilegales (recuadro 37). Por ejemplo, los funcionarios de la administración forestal de Costa Rica están recibiendo capacitación para utilizar el sistema de información geográfica (SIG) y el sistema de posicionamiento global (GPS) como instrumentos útiles para detectar la transformación ilegal de bosques en tierras de pasto, en el marco de una estrategia global de lucha contra la tala ilegal (véase también el recuadro 9 en el capítulo 3).

Modificar las estructuras de incentivos al personal

En tanto en cuanto la probabilidad de ser descubierto y sancionado por aceptar sobornos sea muy pequeña, los funcionarios forestales tendrán poco que perder a causa de la corrupción. Por consiguiente, es esencial reforzar el seguimiento y la supervisión del personal sobre el terreno. Si existen más probabilidades de ser descubierto y sancionado, también será mayor la cantidad mínima aceptable como soborno y si esa cantidad supera un nivel determinado, la corrupción desaparecerá porque la disponibilidad máxima de los productores para pagar será menor que la voluntad mínima de los funcionarios forestales de aceptar un soborno (recuadro 37).

RECUADRO 38

Mejora del desempeño de las instituciones en el Brasil mediante la capacitación del personal

La Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA), el organismo estatal que se ocupa de la protección del medio ambiente en el estado de Mato Grosso, en el Brasil, comenzó a aplicar en 1999 un nuevo sistema para detectar talas ilegales y procesar a los culpables que comportó la reestructuración del personal y la contratación de nuevos empleados. La FEMA prepara a su personal de campo para descubrir y notificar delitos ambientales. Su capacitación abarca cuestiones tales como el uso del sistema GPS y el análisis de imágenes tomadas por satélite. También se le prepara para mostrar una actitud positiva y respetuosa con los propietarios de tierras para evitar conflictos innecesarios. La FEMA acredita y capacita a los proveedores de servicios en la esfera de la concesión de licencias ambientales. Los profesionales que incumplen los criterios de la FEMA (por facilitar información falsa o no entregar informes de seguimiento, por ejemplo) son sancionados: pierden automáticamente su acreditación y pueden ser incluso declarados colectivamente responsables de daños ambientales por las actividades realizadas. El registro de proveedores de servicios es de acceso público.

Fuente: Gobierno del Estado de Mato Grosso y Fundación Estatal del Medio Ambiente (FEMA), 2001

Ahora bien, una supervisión muy estricta del personal puede resultar costosa y afectar a su moral. Otra forma de modificar la actitud de los funcionarios forestales consiste en permitirles que se beneficien de una proporción de las multas o sanciones impuestas por los delitos (recuadro 38 y 39).

Establecer un sistema de Regencia forestal

El sistema de Regencia forestal se estableció por primera vez en Costa Rica a mediados del decenio de 1990 y luego fue adoptado por el Ecuador, México y otros países (recuadro 40). El sistema se basa en la delegación de las funciones de supervisión forestal del Estado a nivel de la unidad de ordenación forestal en forestales (regentes) privados por medio de un contrato. Estos forestales profesionales cumplen tareas administrativas y de control en nombre del Estado para liberar a la administración forestal pública de una serie de funciones para las que no tiene la capacidad necesaria. Los regentes forestales son legalmente responsables de la administración de los bosques que tienen a su cargo. Si se encuentran pruebas de la comisión de actos ilegales en ese territorio perderán su licencia y podrán ser perseguidos judicialmente. El regente puede desempeñar las siguientes funciones:

- supervisar la planificación y aplicación de planes de ordenación y programas de aprovechamiento integrados y brindar asesoramiento profesional y técnico al respecto (sobre la base de una inspección del bosque) antes de conceder una licencia de aprovechamiento forestal;

RECUADRO 39

Reparto de los ingresos procedentes de las multas en el Níger

El Decreto 88-385/BOM/MF, del 15 de septiembre de 1988, determina el reparto de los ingresos procedentes de las multas, transacciones, daños y ventas de madera confiscada en el Níger. El reparto se hace del siguiente modo:

- Hacienda Pública: 75 por ciento;
- personal del Servicio de Aguas y Bosques: 25 por ciento.

La asignación del 25 por ciento al personal del Servicio de Aguas y Bosques tiene por finalidad inducirle a que cuide con esmero el ecosistema y evitar la apropiación indebida de fondos. Esta suma se divide entre los distintos miembros del personal de la administración forestal, destinándose los mayores porcentajes de ingresos a los trabajadores que denuncien algún delito (el 40 por ciento) y al personal del servicio forestal local (el 16 por ciento). En el año 2005, esas sumas se siguen recaudando y distribuyendo entre el personal que participa en la detención de delincuentes.

Fuente: FAO, 2001a; A. Whiteman, comunicación personal, 2005

- supervisar mediante visitas periódicas la aplicación de los planes y programas mencionados;
- expedir guías de transporte autorizando a retirar y transportar la madera hasta los puntos de recogida.

MEJORAR LOS VÍNCULOS INTERINSTITUCIONALES

Como se señaló en el capítulo 4, la cooperación interinstitucional es esencial para el éxito de la cadena de aplicación de la ley. Cuando se ha conseguido y los principales organismos han actuado como un sistema a lo largo de la cadena de aplicación, los resultados han sido mucho más satisfactorios. En el Ecuador, por ejemplo, el gobierno ha hecho un esfuerzo notable y ha contratado la aplicación de un sistema informatizado de control integrado (Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal [SNTCF]) para mejorar la cooperación, los vínculos operacionales y las comprobaciones entre los encargados de controlar la tala ilegal (puestos de control de Vigilancia Verde; regentes forestales, la Société Générale de Surveillance (SGS) y los servicios de administración forestal, concesión de licencias y verificación del Ministerio del Ambiente). De esta forma ha aumentado exponencialmente la madera ilegal confiscada (Thiel, 2004).

La experiencia pone de manifiesto también la importancia de la capacitación del personal para mejorar la cooperación interinstitucional. Para establecer una comunicación adecuada con los organismos encargados de la aplicación de la ley, los funcionarios forestales deben recibir capacitación en funciones que faciliten el procesamiento inmediato de quienes infringen la ley. Por ejemplo, deben recibir capacitación sobre los procedimientos que han de seguir para obtener pruebas

RECUADRO 40

Establecimiento de la Regencia forestal en el Ecuador

El sistema de Regencia forestal se estableció en el Ecuador en el año 2000 mediante la promulgación de la normativa forestal, que fue modificada en 2004. Para ser regente del Ministerio del Ambiente, el forestal profesional debe reunir los siguientes requisitos:

- poseer un título universitario en ciencias forestales y pertenecer a una asociación profesional de forestales;
- seguir y aprobar un curso sobre Regencia forestal;
- firmar una declaración legal comprometiéndose a cumplir su cometido y vigilar el cumplimiento del marco jurídico y reglamentario que rige el sector forestal.

Cuando un regente es sospechoso de haber cometido una irregularidad, el Director Forestal Nacional reúne un comité sancionador integrado por un representante de las ONG ecologistas, un representante de la industria maderera y un representante de la Asociación Nacional de Forestales Profesionales, cada uno de los cuales dispone de un voto.

Los regentes expiden certificados oficiales sobre asuntos forestales y pueden ser contratados por todo aquel que necesite de sus servicios, de forma que su salario se decide directamente con el usuario. No son funcionarios públicos y no reciben compensación alguna del Estado. Los regentes son responsables de redactar los informes de supervisión (de inspección preliminar, de ejecución y de inspección final) y de denunciar cualquier violación de la ley en nombre del Ministerio del Ambiente, que puede proceder entonces a ejercer su autoridad en el dominio forestal. A comienzos de 2003, el Ministerio del Ambiente había impartido 25 cursillos de capacitación a 433 forestales profesionales interesados en convertirse en regentes o que querían conocer más a fondo la reforma normativa y los nuevos instrumentos de manejo forestal. De ese número, 59 aprobaron el examen de regente y obtuvieron la autoridad delegada del Ministerio del Ambiente.

Fuente: Thiel, 2004

sólidas que tengan valor jurídico. Por otra parte, raras veces los jueces están familiarizados con los problemas que comporta la aplicación de la legislación en el sector forestal y es probable también que su capacitación en estos temas facilite una colaboración más intensa con la administración forestal pública.

ASOCIACIONES ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO PARA LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL

El establecimiento de asociaciones entre la administración forestal pública y la sociedad civil o el sector privado para vigilar la observancia de la ley en el sector forestal limitará directa o indirectamente la utilización caprichosa o arbitraria de las facultades discrecionales y favorecerá la transparencia.

Delegación de las funciones de aplicación y/o supervisión en actores apropiados

Los estudios de casos que se han considerado aquí ponen de manifiesto que los organismos estatales tienen a menudo limitaciones extremas en su capacidad para imponer la ley. En muchos casos, las responsabilidades asignadas a instituciones estatales no están proporcionadas a su capacidad para cumplirlas. La aplicación de la ley requiere capacidad técnica y financiera y cuando no disponen de ella los gobiernos pueden delegar o subcontratar algunas de las tareas y responsabilidades relacionadas con la aplicación de la ley en otras instituciones especializadas no gubernamentales. El establecimiento de acuerdos de colaboración en los que se aprovechan las capacidades de las partes han resultado útiles en varios países (el Ecuador, el Brasil, Filipinas, el Camerún y Camboya) y en distintas funciones como las labores de supervisión, el logro de la transparencia de las operaciones y la rendición de cuentas (recuadro 41).

Hay distintas modalidades de asociación. El primer tipo (el Ecuador, el Camerún) consiste simplemente en contratar una determinada función –como la organización de los inventarios o de los procedimientos de las licitaciones, la adjudicación de los contratos de concesión o las licencias o el control del transporte de los productos forestales y la comprobación del cumplimiento de los indicadores de la ordenación forestal sostenible en el bosque– a una entidad especializada independiente y fiable del sector privado o de la sociedad civil. En el Perú, está previsto encomendar la aplicación de la ley a comités de gestión forestal. Se trata fundamentalmente de asociaciones entre la sección local de la administración forestal pública, los concesionarios, las comunidades indígenas y de campesinos y las instituciones ecologistas y de otra índole de ámbito local, que tienen el cometido de controlar las operaciones de aprovechamiento forestal, coordinar el mantenimiento de la infraestructura común y prestar servicios de vigilancia y resolución de conflictos.

Supervisores/observadores forestales independientes

Otra forma de colaboración es el recurso a supervisores y observadores independientes, cuyo cometido consiste en ayudar a los gobiernos con una evaluación bien fundamentada e independiente de las actividades y los logros de la administración forestal y los organismos conexos en la investigación y supresión de los delitos forestales y en formular recomendaciones para mejorar el sistema. Entre las tareas del supervisor independiente no figura la aplicación de la política gubernamental. En el recuadro 42 se indican las principales ventajas de este tipo de colaboración.

Los gobiernos del Camerún, Camboya, Indonesia, Filipinas, el Ecuador y el Canadá han utilizado los servicios de supervisores y observadores. En el Camerún y Camboya se contrató a la ONG internacional Global Witness como supervisor independiente en 1999. La organización formuló numerosas recomendaciones de carácter normativo, jurídico y técnico basadas en el trabajo realizado sobre el terreno. En ambos casos, los supervisores independientes fueron propuestos y financiados por donantes internacionales como condición para la concesión

RECUADRO 41

Ejemplos de asociaciones satisfactorias para promover la aplicación de la ley

Vigilancia Verde fue creada en el Ecuador en el año 2000 por una coalición formada por la policía nacional, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Ambiente y cinco ONG. Es un organismo de supervisión encargado de controlar el transporte de madera desde el bosque hasta los centros de elaboración y comercialización. Se ha procedido a establecer 13 puestos fijos de control de carretera y siete puntos móviles de control, en cada uno de los cuales hay un representante de la autoridad forestal, uno de la sociedad civil y dos de la policía. Estos equipos están activos las 24 horas del día y sus miembros son reasignados periódicamente a otros puntos de control. El sistema se financia mediante un fondo fiduciario al que se destina el 50 por ciento del valor de la venta de la madera que se detecta, se confisca y se subasta. Los fondos son administrados por un banco y gestionados por tres directores procedentes de la sociedad civil y dos de organismos oficiales. Todos estos mecanismos se han concebido para evitar prácticas por las que no exista responsabilidad y para reducir la tentación de concertar tratos corruptos. El sistema ya ha demostrado su eficacia. Durante el primer año se confiscó un 600 por ciento más de madera que la que había confiscado el gobierno el año anterior (Contreras-Hermosilla y Vargas Ríos, 2002; *The Economist*, 2003) y la creación de un enlace informatizado para el conjunto de la cadena multiplicó por dos el volumen de madera ilegal retenido.

En 1994, El Departamento de Recursos Naturales de Filipinas (DENR) creó 16 comités multisectoriales de protección forestal en las zonas donde el problema de la tala ilegal era más acusado. En los comités había representantes del DENR, la administración local, los medios de comunicación, la Iglesia, la policía, las fuerzas armadas y varias ONG. El comité actuaba como centro de información y grupo de debate para las tareas de seguimiento y aplicación del DENR y como mecanismo para obtener información de las redes informales de los miembros. En 1999, el número de comités había aumentado a 400 y se habían constituido una federación nacional y comités regionales, provinciales y municipales. Los comités han sido eficaces en las labores de sensibilización y movilización del apoyo público. Son un vehículo digno de confianza y seguro para los denunciantes de prácticas ilegales y han impulsado la organización de otros grupos populares con cometidos y responsabilidades similares. Los grupos han contribuido a la confiscación de grandes volúmenes de madera extraída ilegalmente, al desmantelamiento de pequeños aserraderos ilegales, al cierre de grandes aserraderos y a la detención y procesamiento de madereros ilegales en gran escala. De los 360 procedimientos incoados, 285 han resultado en sentencias condenatorias, algunas de ellas contra operadores importantes (Embido, 2001). Los comités multisectoriales de protección forestal están todavía operativos, aunque tienen un alcance mucho más reducido. Cuando el Banco Mundial puso fin a su financiación se redujo en gran medida el apoyo financiero, que se había canalizado por conducto del DENR. La continuación de los comités depende ahora de la existencia de personas motivadas

y de la colaboración voluntaria de las ONG. Ello hace que sean muy vulnerables a la influencia de los grupos de intereses (Brown y Luttrell, 2004).

En 1999 se designó a un observador independiente (como condición para el ajuste estructural) para colaborar con el comité interministerial del Camerún en la asignación de concesiones forestales. Para reforzar el rigor y la objetividad en el examen de las licitaciones se contrató a dos empresas de servicios jurídicos y de contabilidad. En 2002 se adoptó en el Camerún una iniciativa de supervisión del plan de ordenación forestal y se adjudicaron contratos oficiales a Global Witness (para el seguimiento de la aplicación de la ley) y al Global Forest Watch (para la supervisión de las operaciones forestales). Ambos contratos tenían como objetivo poner a disposición de usuarios nacionales e internacionales información autorizada sobre el respeto de los planes de la ordenación forestal por parte de la industria (Brown y Luttrell, 2004).

En el Brasil, el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales (IBAMA) unió sus fuerzas con Greenpeace en el año 2000 para luchar contra la tala ilegal de caoba en la Amazonia. El trabajo de investigación de Greenpeace puso al descubierto graves ilegalidades en los territorios de las tribus indias. Con esta información, el IBAMA y Greenpeace realizaron varias inspecciones que en cinco días pusieron al descubierto el mayor volumen de trozas de caoba en la historia del Brasil: 7 165 m³, valorados en 7 millones de dólares EE.UU. Poco después, el Presidente del IBAMA anunció que el gobierno había interrumpido todos los planes de explotación de caoba en los estados de Para, Mato Grosso y Acre, excepto en aquellos casos en que se había certificado que las operaciones se realizaban con arreglo a prácticas de ordenación forestal sostenible (Greenpeace, 2001a, 2001b).

de préstamos para el ajuste estructural. Sin embargo, la función de supervisión independiente puede convertirse en una práctica más común y no estar vinculada a las condiciones de los préstamos como consecuencia de la presión del mercado a través de iniciativas como el sistema de concesión de licencias de la iniciativa Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT), que se espera que genere una demanda de servicios de supervisión independiente de los países exportadores (véase información más detallada en el capítulo 5 y en el Anexo 3). Aunque han existido fricciones entre los gobiernos y los supervisores forestales independientes (por ejemplo en Camboya, donde el Real Gobierno de Camboya revocó el contrato del supervisor independiente en 2003), la supervisión independiente crea con frecuencia un espacio político para el desarrollo del debate sobre las actividades ilegales. Los supervisores independientes tienen el potencial de pedir con más insistencia la adopción de reformas y de medidas contra la corrupción, lo cual es bien recibido por los funcionarios auténticamente interesados en su función pública. La buena disposición del gobierno y de la administración forestal para afrontar los problemas de la ilegalidad y la corrupción en el sector forestal y su compromiso de transparencia son requisitos sine qua non para que

RECUADRO 42

Ventajas relativas de los supervisores u observadores forestales independientes

Un supervisor u observador independiente es una organización tercera que, con el acuerdo de las autoridades gubernamentales, supervisa y respalda el sistema oficial de aplicación de la ley. Los acuerdos entre el gobierno y un tercero independiente reporta las siguientes ventajas:

- **Independencia.** El supervisor independiente goza de una gran credibilidad debido a su no pertenencia a grupos políticos o de intereses nacionales, lo que le capacita para investigar situaciones políticamente sensibles.
- **Condición de organismo no gubernamental, sin ánimo de lucro.** El supervisor no actúa para obtener beneficios –hecho que está relacionado con su independencia– y ello elimina, o al menos reduce, la posibilidad de que se produzcan conflictos de intereses y situaciones de dominio por intereses económicos poderosos.
- **Financiación internacional de múltiples fuentes.** Con frecuencia, los supervisores internacionales son financiados por varios donantes, en muchos casos organismos internacionales. Éste es un mecanismo deseable porque la financiación independiente contribuye a proteger al supervisor de las manipulaciones de los grupos de intereses nacionales.
- **Una función oficial.** Es fundamental que el Estado reconozca la necesidad de la existencia del supervisor forestal independiente y apoye sus objetivos; de lo contrario, resulta imposible verificar las actividades de los funcionarios públicos y la aplicación de las concesiones forestales. Sin embargo, también puede tener lugar la supervisión forestal sin reconocimiento oficial, a cargo de comunidades locales y de ONG y (como en el caso de EIA-Telepak en Indonesia) con el respaldo de una ONG internacional y financiación de donantes. A esta forma de supervisión se le ha dado en llamar «supervisión externa».
- **Sin intervención en las funciones de aplicación.** El supervisor recoge, analiza y facilita información y datos de interés al gobierno, pero es a éste al que le corresponde la tarea delicada de aplicar los reglamentos.
- **Confidencialidad.** El seguimiento forestal independiente constituye un cauce confidencial independiente para recoger y verificar información sobre las infracciones y sobre los casos de colusión.
- **Análisis.** Se analizan los mecanismos detallados de las actividades ilegales, dado que se pueden utilizar los testimonios de los forestales de campo, los funcionarios de los ministerios, los agentes de la ley, el poder judicial, las ONG y las comunidades, protegiendo al mismo tiempo las identidades individuales.

Fuentes: Global Witness, 2005b; Brown y Luttrell, 2004

RECUADRO 43
Diseño de los sistemas de supervisión

Al planificar los programas de verificación es preciso tomar en consideración los distintos elementos que cuando se combinan pueden impulsar el cambio de la situación. Estos son los siguientes:

- Se ha de controlar la función reguladora en todas las fases pertinentes (asignación de las concesiones y toda la cadena de producción y comercialización) en aras de la eficacia del conjunto del sistema.
- La presencia simultánea de uno o más supervisores externos, además del supervisor independiente, facilitará la difusión de información y mantendrá la presión a favor de una reforma sistemática.
- Se ha de otorgar atención a la estructura de presentación de informes en la que trabaja el supervisor y a la validación de sus conclusiones en foros apropiados que amplíen el sentimiento de identificación y la rendición de cuentas.

Por lo que respecta a la estructura de presentación de informes, dos funciones básicas son las de amortiguadores institucionales y filtros de información. Generalmente, se combinan en algún tipo de órgano de notificación que recibe, evalúa y valida los informes de seguimiento antes de que sean publicados por el supervisor, y que actúa como intermediario entre éste y el gobierno. En algunos casos, intervienen representantes de distintos ministerios y de donantes, mientras que en otros se trata de una institución aislada de la influencia política.

Fuente: Brown y Luttrell, 2004

exista un clima propicio para la labor de los supervisores forestales independientes. Por su parte, los organismos que asumen esa tarea deben mostrarse imparciales frente a todos los intereses partidistas para mantener su legitimidad y credibilidad ante todas las partes interesadas. Por otra parte, los supervisores independientes deben gozar de protección para desarrollar su labor (Brown y Luttrell, 2004). Para potenciar esos dos aspectos es preciso establecer normas y estructuras institucionales (recuadro 43).

En casi todos los casos, los supervisores independientes han sido de gran utilidad para conseguir un mayor nivel de información sobre el sector y sobre el grado de observancia de la ley. Han contribuido también a revelar los intereses políticos y las relaciones que sustentan estas prácticas. En algunos casos, el aumento de la información disponible ha ido acompañada de una mayor disciplina en el organismo estatal de aplicación y en la industria maderera (Brown y Luttrell, 2004). Se ha preparado una guía en la que se describen los criterios generales necesarios para que la función de supervisión forestal independiente se desarrolle con eficacia, reconociendo al mismo tiempo que cada país tiene su historia, características y necesidades propias a las que hay que adaptar esa función (Global Witness, 2005b).

RECUADRO 44 Certificación y legalidad en Bolivia

En el proceso de reforma en profundidad del marco normativo y legislativo del sector forestal, el Gobierno de Bolivia comenzó a aceptar la certificación independiente de la ordenación forestal sostenible como prueba de la observancia de la ley en el sistema de concesiones. Esto se debió a la estrecha relación existente entre las prescripciones legales para la gestión de los bosques en las concesiones y los requisitos de la certificación independiente.

La certificación es menos costosa para las empresas cumplidoras de la ley que aplican planes de ordenación forestal. También es conveniente para los empresarios porque los bosques certificados están exentos de la auditoría forestal del gobierno. Algunos concesionarios y empresarios han afirmado que prefieren tratar con una empresa de certificación independiente que con la burocracia oficial.

Al mismo tiempo, la certificación independiente es beneficiosa para la Superintendencia (el servicio forestal nacional), ya que libera unos recursos escasos que tendrían que dedicarse a controlar e imponer la aplicación de planes de ordenación forestal en las concesiones forestales.

Fuente: Contreras-Hermosilla y Vargas Rios, 2002

Asociaciones para la evaluación del cumplimiento de la legalidad de la madera (TCAP)

Las TCAP son una forma de asociación entre múltiples interesados que no se limitan a la labor de supervisión. Recopilan datos acerca de las prácticas forestales sobre el terreno, documentan si cumplen los indicadores acordados de desempeño aceptable y hacen llegar esos datos al mercado y a la opinión pública. Las TCAP se establecieron en el marco de la iniciativa Global Forest Watch (GFW) del Instituto Mundial sobre Recursos (WRI). Las TCAP son un concepto en fase de desarrollo que puede unir a distintas partes interesadas del sector forestal de una región para evaluar la observancia de determinadas normas, como la ley o los criterios de gestión de los bosques, y las prácticas que realmente se aplican en los bosques.

En África central, esta asociación está promoviendo el establecimiento del Sistema de Supervisión de las Concesiones Forestales para África Central (FORCOMS). El FORCOMS tiene por objeto ofrecer acceso público a información contrastada sobre las concesiones respecto de actividades mensurables y compromisos voluntarios de los productores de madera de África central en apoyo de la ordenación legal y sostenible de los bosques definida mediante indicadores convenidos previamente. Los principios básicos resultantes de numerosos debates entre múltiples interesados acerca de la organización y funcionamiento del FORCOMS que se establecieron inicialmente se pueden resumir del siguiente modo (Instituto Mundial sobre Recursos, 2001).

- Los titulares de concesiones forestales acuerdan someterse a control y facilitar voluntariamente a un organismo independiente la mayoría de los datos necesarios respecto de indicadores convenidos previamente. Un organismo independiente reúne los datos y, en caso necesario, efectúa por su cuenta las comprobaciones y análisis limitados sobre el terreno que considere necesarios para notificar los resultados sobre la base de los indicadores.
- Un comité directivo integrado por representantes de ONG internacionales, instituciones, el sector privado y donantes supervisa el proceso para orientar y validar el sistema.
- El organismo independiente facilita periódicamente al mercado de las maderas tropicales y al público en general, información detallada de los resultados a través de un sitio Web y de informes impresos.

El Global Forest Watch del WRI y los asociados están elaborando un marco que orientará estas asociaciones en numerosas regiones. En el Congo se está llevando a cabo una TCAP experimental financiada por la OIMT.

Certificación forestal

Aunque la certificación forestal es un instrumento concebido para evaluar la sostenibilidad de las operaciones forestales, las actividades de certificación y la elaboración de normas al respecto también ofrecen la posibilidad de abordar la observancia de la legislación. Las inspecciones forestales realizadas por una organización acreditada independiente evalúan la observancia por los propietarios o usuarios de los bosques de un conjunto de criterios e indicadores, entre los que casi siempre se incluye el respeto del marco jurídico que rige la ordenación forestal sostenible (recuadro 44 y Anexo 2). En consecuencia, establecer asociaciones para la certificación forestal puede garantizar no sólo que la madera procedente de los bosques certificados es legal, sino también que se ha producido de manera sostenible según los criterios del organismo certificador. Si la información relativa a la certificación consiste en el seguimiento de la madera a través de la cadena de custodia, los consumidores informados pueden ejercer una influencia positiva en la ordenación forestal eligiendo productos procedentes de bosques bien gestionados. Aunque la certificación forestal no es en sí misma una asociación, los programas que cumplen los criterios establecidos para la certificación de las operaciones forestales podrían recibir incentivos, como el de quedar exentos de las inspecciones oficiales.

Códigos de conducta empresariales de carácter voluntario

Los códigos de conducta empresariales son iniciativas voluntarias mediante las cuales las empresas, ya sea independientemente o en calidad de miembros de asociaciones industriales, se comprometen a seguir principios de responsabilidad social y ambiental definidos por ellas mismas, incluida la observancia de la legislación de los países en los que desarrollan sus actividades (véase más información en el recuadro 45 y el Anexo 1).

Aunque se trata de iniciativas privadas, las administraciones forestales públicas han contribuido en algunos casos a dar forma a los códigos, han persuadido a las empresas interesadas para que los adopten y han establecido incentivos para aquellas que los aplican.

RECUADRO 45

Ejemplos de declaraciones importantes de la industria forestal**Declaración de la Confederación de Industrias Papeleras Europeas (CEPI) sobre la tala ilegal y la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio**

En su deseo de contribuir a la acción imprescindible para luchar contra la tala ilegal, y considerando al mismo tiempo que las soluciones deben encontrarse principalmente en los lugares donde tienen lugar tales prácticas, la CEPI y sus miembros:

- Se comprometen a cooperar con los gobiernos y apoyarles en sus acciones encaminadas a erradicar la tala ilegal y conseguir la buena gobernanza y la aplicación de la ley dentro del marco jurídico e institucional vigente.
- Expresan su firme decisión de comprar y utilizar únicamente madera procedente de la explotación legal.
- Condenan firmemente la corrupción y las actividades delictivas relacionadas con la tala ilegal que empañan las actividades forestales y relacionadas con los bosques.
- Respaldan la ordenación forestal sostenible acorde con principios convenidos internacionalmente. En este contexto, los sistemas de certificación voluntarios y basados en el mercado puedan ser un instrumento, aunque no el único, para conseguir una mayor sostenibilidad.
- Reclaman la clarificación de las responsabilidades, especialmente asegurando la tenencia de la tierra.
- Apoyan medidas eficaces en cuanto al costo para verificar el origen de la madera y piden que no se pongan mayores obstáculos al comercio con cargas administrativas o medidas restrictivas injustificadas.
- Recomiendan que no se adopten medidas que penalicen a los productos basados en la madera frente a los materiales no renovables competidores.

La Confederación Europea de la Industria del Papel representa a asociaciones comerciales de 18 países e incluye a 1 000 empresas y 1 300 fabricas que dan directamente empleo a unas 260 000 personas. Sus miembros producen alrededor del 28 por ciento de la producción mundial de papel.

Declaración del Consejo Internacional de Asociaciones Forestales y del Papel (ICFPA) sobre la tala ilegal

La ICFPA está unida en torno a los siguientes principios:

- La ICFPA respalda la ordenación forestal sostenible con arreglo a principios convenidos internacionalmente y reconoce que los sistemas de certificación voluntarios y basados en el mercado pueden contribuir a solucionar los problemas asociados con la tala ilegal. El sector privado debe mostrar una actitud vigilante cuando se sospeche que pueden existir actividades de tala ilegal y el gobierno, a todos los niveles, debe procurar aplicar las leyes establecidas para impedirla.
- La ICFPA apoya decididamente la conservación de las zonas forestales que han sido designadas por la ley como áreas de protección.

- La ICFPA alienta a los gobiernos y al sector privado a colaborar para erradicar la tala ilegal en aquellas zonas donde la extracción de madera esté expresamente prohibida.
- Los miembros de la ICFPA se comprometen a cumplir las leyes nacionales y soberanas relacionadas con la explotación maderera y el aprovechamiento forestal en todos los países donde se desarrollen actividades de explotación maderera y tala de árboles.
- En los países en los que no exista legislación de estas características, la ICFPA apoyará la adopción de leyes y reglamentos que promuevan e impulsen la ordenación forestal sostenible y su aplicación.
- La ICFPA respalda la labor de seguimiento y evaluación de los bosques de los gobiernos por su importancia esencial para formular medidas apropiadas y eficaces para frenar la tala y el comercio de madera extraída ilegalmente. La difusión de información exacta y fiable fortalecerá notablemente la capacidad de los gobiernos y los propietarios privados para frenar la actividad ilegal.

La ICFPA está integrada por asociaciones comerciales de 43 países que representan a industrias que suponen más del 90 por ciento de la producción mundial de papel y más del 50 por ciento de la producción mundial de madera.

Política de compra responsable de la Timber Trade Federation (TTF) del Reino Unido

La TTF es una federación industrial que ha elaborado un código de conducta para intentar eliminar la madera ilegal de sus suministros. Los miembros de la TTF pueden asumir compromisos empresariales para una política de compra responsable y enviar un cuestionario a todos sus proveedores para evaluar y calificar su desempeño en cuestiones ambientales como de bajo, medio o alto riesgo. Además, confeccionan informes anuales de gestión en los que evalúan a los proveedores y establecen objetivos de mejora para los 12 meses siguientes y que son sometidos a un auditor independiente designado por la TTF.

Fuentes: CEPI, 2002; ICFPA, 2002; TTF, 2005

ACCESO A LA AYUDA INTERNACIONAL

Mejorar la observancia de la ley en el sector forestal es ante todo responsabilidad de los gobiernos nacionales. No obstante, tanto los países productores como los consumidores dan cada vez más importancia a la observancia de la legislación forestal durante los últimos años y muchas de sus actividades se enmarcan en el Programa de Acción sobre los Bosques del G-8 para el período 1998–2002 (Brack, 2005). Las principales iniciativas que se describen brevemente a continuación y más detalladamente en el Anexo 3, son las siguientes:

- acuerdos bilaterales o multilaterales entre países consumidores y productores para que los productos forestales ilegales no sean objeto de comercio internacional;
- organizaciones internacionales, incluso aquellas que suministran asistencia técnica y financiera;

RECUADRO 46

Acuerdos bilaterales entre Indonesia y sus interlocutores comerciales

Se han firmado acuerdos bilaterales con el Reino Unido, Noruega, China (todos ellos en 2002), el Japón (2003) y Corea. Estos acuerdos consisten en un memorando de entendimiento que compromete a las partes a cooperar para reducir y, en última instancia, eliminar, la tala ilegal y el comercio internacional de madera y productos madereros obtenidos ilegalmente.

El plan de acción del acuerdo entre Indonesia y el Reino Unido, el más avanzado hasta la fecha, incluye una serie de actividades que se deberán realizar en ambos países en las siguientes esferas: identificación de reformas legislativas pertinentes y acciones conexas; elaboración, experimentación y aplicación de sistemas para verificar la observancia de la legalidad; asistencia del Reino Unido para la creación de capacidad técnica y financiera; apoyo a la sociedad civil en sus iniciativas encaminadas a frenar la tala ilegal; desarrollo de sistemas para la recogida e intercambio adecuado de datos; colaboración entre los organismos encargados de la aplicación de la legislación de los dos países; y fomento de la actuación de la industria, especialmente la adquisición exclusiva de madera y productos madereros cuya legalidad haya sido acreditada. En 2004, se pusieron en marcha varias actuaciones en la provincia de Kalimantan occidental, incluso la participación de ONG en las actividades de seguimiento, la evaluación de las necesidades de capacitación y equipo, la intensificación de la cooperación entre los organismos provinciales de aplicación de la legislación y la mejora de la recogida y análisis de datos. Se ha ultimado la primera fase de experimentación de la definición de legalidad y el sistema de supervisión y se están preparando planes para aplicarlos en mayor escala.

Fuente: Richards, 2004; H. Speechly, DDI, comunicación personal, 2005

- organizaciones no gubernamentales internacionales, que desempeñan funciones de análisis y seguimiento y contribuyen eficazmente a la labor de sensibilización sobre la necesidad de cumplir la ley.

Iniciativas bilaterales y multilaterales

En gran medida, la atención internacional se ha centrado en procesos internacionales que procuran limitar las importaciones de madera cuya legalidad no puede ser comprobada y que, al mismo tiempo, ayudan a los países exportadores a excluir las exportaciones de origen dudoso. Estos procesos tienen especial interés en los países que son exportadores importantes de productos forestales. Puede tratarse de acuerdos bilaterales entre un país y sus interlocutores comerciales (recuadro 46) o de acuerdos multilaterales en los que participa un gran número de países exportadores e importadores. En el Anexo 3 se describe la situación actual de estas iniciativas, que se presenta a continuación de forma resumida.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). La CITES, con 166 países signatarios en el momento de redactar el presente informe, es el único proceso de alcance realmente mundial que impone restricciones al comercio de productos madereros. Esta convención jurídicamente vinculante cuenta con tres listas, o apéndices, cada una de las cuales incluye especies amenazadas en distinto grado. La CITES establece normas diferentes para el comercio internacional de las especies enumeradas en cada uno de los apéndices. Al controlar el comercio internacional, la CITES contribuye a dificultar las posibilidades económicas del comercio de especies madereras amenazadas. Son pocas las especies madereras que figuran en este momento en los apéndices de la CITES, pero la reciente inclusión de la caoba (*Swietenia macrophylla*) y el ramín (*Gonystylus spp.*) ha llevado a establecer controles más estrictos de la extracción y el comercio internacional de estas especies.

Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales (FLEG). Los procesos FLEG son iniciativas regionales que coordina el Banco Mundial encaminadas a promover el compromiso político y facilitar la cooperación para combatir la tala y el comercio ilegales de madera. El primer FLEG regional se puso en marcha en Asia sudoriental en 2001 y en 2003 se inició un proceso similar en África. En 2005, el Banco Mundial adoptó una iniciativa de colaboración con la UE para garantizar la continuación de los procesos de África y Asia y dio comienzo a una iniciativa similar en América Latina. El Gobierno ruso tiene el propósito de celebrar la primera Conferencia Ministerial sobre la Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales en Europa y Asia septentrional (ENA-FLEG) en 2005. En todos los procesos FLEG se definen cuestiones prioritarias de aplicación de la ley y gobernanza forestales y se confecciona una lista de medidas para hacer frente a la tala y el comercio ilegales de madera en las distintas regiones.

Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT). En 2004, la Comisión Europea aprobó la puesta en marcha de un Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, la Gobernanza y el Comercio Forestales. El plan promueve acuerdos bilaterales entre países importadores y exportadores a fin de crear, con la ayuda de la UE, un sistema voluntario de licencias para verificar el origen legal de la madera importada en Europa. El plan no impone restricciones vinculantes al comercio (es voluntario), sino que intenta respaldar los esfuerzos de los países encaminados a erradicar la tala y el comercio ilegales desactivando los mercados de productos cuyo origen legal no puede ser documentado.

Asociación Forestal de Asia y Asociación Forestal de la Cuenca del Congo. Ambas iniciativas regionales se pusieron en marcha en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002. Su finalidad es facilitar la cooperación entre países en distintas esferas, muchas de las cuales están expuestas a actividades ilegales. Forman parte de ambas asociaciones los gobiernos y un amplio conjunto de colectivos interesados, incluso organizaciones internacionales y grupos de la sociedad civil.

Iniciativa del Presidente de los Estados Unidos contra la tala ilegal. Los Estados Unidos promovieron la iniciativa del Presidente contra la tala ilegal en 2003. Su finalidad es ayudar a los países en desarrollo a combatir la tala ilegal, el comercio de productos madereros procedentes de fuentes ilegales y la corrupción. Las actividades se centran en los países de la cuenca del Congo, la cuenca del Amazonas, América Central y del Sur y Asia sudoriental.

Programa del Reino Unido contra la tala ilegal. Este programa trienal, iniciado en octubre de 2002, se orienta a facilitar la introducción de reformas en las instituciones nacionales, regionales e internacionales para afrontar el problema de la tala ilegal y el comercio internacional de madera extraída ilegalmente. Se centra en la mejora de la gestión de los bosques en África occidental y central.

Organizaciones internacionales

Casi todas las organizaciones internacionales que se ocupan de la utilización de los recursos naturales cuentan con programas destinados a mejorar la observancia de la legislación forestal. La estrategia forestal del Banco Mundial reserva un lugar importante a las actividades orientadas a promover la observancia de la legislación forestal. El Banco Mundial acoge también el Programa sobre los Bosques (PROFOR), una iniciativa de varios donantes establecida en 1997 con la finalidad de mejorar la rendición de cuentas en el sector forestal y las cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación forestal, respaldar la investigación empírica para colmar las lagunas de información y considerar posibles instrumentos para facilitar la aplicación. La OIMT presta apoyo a varios países para formular y llevar a cabo programas de aplicación de la legislación forestal y ha analizado las discrepancias de los datos comerciales que pueden estar relacionadas con el comercio ilegal (véase el capítulo 6). La FAO cuenta con un Mecanismo para los programas forestales nacionales, un mecanismo respaldado por múltiples donantes que ayuda a los países a mejorar su base de conocimientos y que brinda asistencia para facilitar la participación más amplia de las partes interesadas y la reforma jurídica y normativa. Estas organizaciones internacionales ofrecen múltiples posibilidades a los países comprometidos en la lucha contra las actividades ilegales en el sector forestal. Pueden ayudar a los gobiernos a racionalizar su marco normativo y legislativo, impartir capacitación al personal responsable de la planificación, el seguimiento y la aplicación o ejecutar programas de asistencia técnica para apoyar a los operadores forestales a diseñar y poner en práctica planes de ordenación forestal.

Organizaciones no gubernamentales

Las ONG locales, nacionales e internacionales pueden ser aliados estratégicos para conseguir una mayor observancia de la legislación en el sector forestal si los gobiernos están abiertos a la cooperación con dichas organizaciones. Son muchas las ONG que intervienen de forma activa en el sector forestal y han desempeñado una función fundamental para situar la cuestión de la aplicación de la legislación forestal

en el programa de actuación de la comunidad internacional. Ya se ha hecho referencia anteriormente a la función de Global Witness como supervisor/observador forestal independiente. El Global Forest Watch, del Instituto Mundial sobre Recursos, ha realizado en varios países labores de supervisión de las concesiones que se han traducido en una mejor vigilancia de las operaciones forestales por los gobiernos. El Organismo de Investigaciones sobre el Medio Ambiente, en colaboración con ONG locales en países como Indonesia y Camboya, ha reunido pruebas de actividades ilegales y ayudado a los gobiernos a llevar a los transgresores ante la justicia. The Nature Conservancy y el WWF han forjado una alianza para promover la ordenación forestal sostenible y frenar la tala y el comercio internacional de madera ilegales en Indonesia (recuadro 47). Las asociaciones con dichas ONG promueven la transparencia y a menudo pueden impulsar a los gobiernos a realizar actividades de aplicación de la legislación forestal.

RECUADRO 47

La importancia de las ONG y del mercado para promover una mejor gobernanza en el sector forestal

En América del Norte y en Europa, los mercados que favorecen los productos forestales respetuosos con el medio ambiente tienen efectos importantes sobre los proveedores de otros países. Gracias a las campañas de las ONG y al temor a las críticas, grandes comerciantes minoristas como IKEA, The Home Depot, Lowe's y Carrefour han anunciado que tomarán medidas para excluir de sus fuentes de suministro la madera extraída ilegalmente. Como resultado de ello, algunas empresas de productos forestales de Indonesia han comenzado a hacer inversiones voluntariamente para mejorar la ordenación forestal con objeto de aumentar su competitividad y conseguir acceso preferencial a mercados de gran valor de América del Norte y Europa.

En diciembre de 2000, dos ONG (The Nature Conservancy y el WWF) iniciaron una alianza dirigida a aunar las fuerzas de las empresas, gobiernos y organizaciones ecologistas para promover la ordenación forestal responsable, combatir la tala ilegal y crear vínculos de mercado con el fin de promover la utilización de madera de bosques bien gestionados, con atención preferente a Indonesia. La alianza interviene en actividades nacionales y regionales dirigidas por los gobiernos, como el proceso FLEG y la Asociación Forestal de Asia, y brinda asistencia técnica a empresas y comunidades. Además, procura mejorar la comunicación entre compradores extranjeros «verdes» y proveedores de Indonesia. The Nature Conservancy ha colaborado también con los gobiernos de Indonesia y el Reino Unido para establecer un conjunto de principios, criterios e indicadores de legalidad para las operaciones forestales y la elaboración de la madera en Indonesia.

Fuente: The Nature Conservancy y WWF, 2005

CONCLUSIONES

En muchos países, para conseguir aumentar la eficiencia de la administración forestal pública se necesitan más recursos de los que se disponen, pero existen, sin embargo opciones relativamente poco costosas, a saber:

- ✦ Priorizar y orientar estratégicamente los esfuerzos de aplicación de la ley de la administración forestal pública hacia las actividades, regiones o actores clave.
- ✦ Aumentar la capacidad operativa de la administración forestal para detectar y erradicar los delitos forestales, por ejemplo, reestructurando o creando nuevos órganos institucionales, aumentando la cantidad de personal y mejorando su desempeño.
- ✦ Promover vínculos interinstitucionales más adecuados a nivel nacional y local.
- ✦ Establecer asociaciones con ONG y actores de la sociedad civil o el sector privado adecuados para fortalecer la aplicación y/o el seguimiento.
- ✦ Fomentar la elaboración y utilización de sistemas de certificación forestal independientes y de códigos de conducta empresariales voluntarios.
- ✦ Concertar acuerdos bilaterales con determinados interlocutores comerciales o acuerdos multilaterales de los que sea parte un gran número de países exportadores e importadores con el fin de limitar el comercio ilegal de madera.
- ✦ Recurrir a programas de observancia de la legislación forestal de organizaciones internacionales que se ocupan de la utilización de los recursos naturales.
- ✦ Capacitar a los ciudadanos, con el apoyo de ONG y de agentes del gobierno, cuando sea necesario, para que colaboren en las tareas de control y detección de los delitos forestales.

6. Mejorar la información y los conocimientos

Muchos de los estudios de casos realizados para esta publicación ponen de relieve la falta de información fiable y actualizada sobre los recursos forestales y los cambios que registran. Los datos y conocimientos sobre la localización, extensión y naturaleza de las operaciones legales e ilegales en el sector forestal están también fragmentados, en el mejor de los casos. Una buena información es esencial para prevenir, detectar, controlar, notificar e investigar las operaciones ilegales y facilitar, así, la aplicación de la ley. Disponer de más información sobre las actividades forestales ilegales permitirá también a los gobiernos establecer prioridades para adoptar medidas correctivas. Sin embargo, la información sólo será de utilidad si existe una política adecuada (véase el capítulo 4). La disponibilidad de información permitirá que el debate político, que ineludiblemente comporta intereses dispares, se centre en los datos empíricos sobre las magnitudes, las causas y la debilidad sistémica que es necesario afrontar para adoptar medidas correctivas (Thomas *et al.*, 2000).

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES

La evaluación y el seguimiento de los recursos forestales pueden aportar información valiosa para elaborar unas políticas y una legislación adecuadas en el sector forestal. Ahora bien, muy pocos países en desarrollo cuentan con información actualizada sobre sus recursos forestales y su tenencia y son menos aún los que tienen la capacidad nacional para generar dicha información. Este problema no se limita al mundo en desarrollo; la situación es también muy poco satisfactoria en varios países industrializados. Y cuando existen evaluaciones estatales de los recursos forestales no siempre se hacen públicas. Otro problema básico es la falta de información fiable sobre los lugares y la forma en que los bosques están habitados y son utilizados por las comunidades locales. La falta de datos de referencia fiables dificulta la tarea de identificar las operaciones ilegales y perseguir a los infractores de la ley, pues es casi imposible evaluar y demostrar la naturaleza y la magnitud de las alteraciones de los bosques que han ocasionado.

En muchos países se efectúan evaluaciones forestales nacionales que procuran colmar esta laguna de información. Si en un principio se orientaban principalmente a medir la disponibilidad de madera y más tarde la superficie forestal, ahora tratan de abordar toda la gama de beneficios derivados de los recursos forestales y arbóreos, tales como:

- la extensión de los recursos forestales y el ciclo mundial del carbono;
- la salud y vitalidad del ecosistema forestal;

- la diversidad biológica;
- las funciones productivas de los bosques;
- las funciones protectoras de los bosques;
- las funciones socioeconómicas de los bosques.

Algunos países (como Suecia), además de la medición de los árboles incluyen en sus evaluaciones forestales nacionales, la medición de los tocones para poder realizar una estimación aproximada del volumen real de madera extraído. Cuando se compara con las cifras oficiales de extracción de madera, esta información permite hacerse una idea aproximada de la escala de la tala ilegal.

Entre los instrumentos utilizados para la evaluación y seguimiento de los recursos forestales hay que mencionar la teledetección, los sistemas de navegación por satélite, las mediciones sobre el terreno y los inventarios y la tecnología móvil de información y comunicaciones.

Los siguientes elementos son de particular importancia para promover la pronta detección de las operaciones ilegales en el sector forestal y facilitar la observancia de la ley:

- garantizar la cartografía y delimitación precisas y oportunas de las zonas forestales;
- promover vínculos entre los procesos normativos y los sistemas de recogida de información forestal, por ejemplo, utilizando información basada en las evaluaciones de los recursos forestales para establecer límites de extracción/cortas anuales realistas, que a su vez contribuirán a determinar un nivel adecuado de capacidad industrial;
- hacer públicas las evaluaciones forestales.

ESTABLECER NORMAS DE LEGALIDAD

Mejorar la observancia de la ley en el sector forestal exige una definición operativa acordada de lo que se entiende por legalidad con el fin de que los órganos de aplicación de la ley puedan distinguir entre actos legales e ilegales.

El alcance de la legislación relacionada con los recursos forestales y, en consecuencia, la diversidad de posibles actividades forestales ilegales, es muy amplio y puede incluir leyes laborales, reglamentos sanitarios, leyes fiscales, legislación financiera y bancaria y leyes relacionadas con la protección del medio ambiente. Es posible que debido a tan numerosas dimensiones legales no sea posible, o incluso deseable, una definición universalmente aceptada de los productos legales. En el Reino Unido se ha creado el Centro de Conocimientos Especializados sobre la Madera, que se ocupa de las pruebas de la legalidad y de elaborar los elementos de lo que debe abarcar una definición en el contexto de la política de compras públicas del Reino Unido (Speechly, DDI, comunicación personal, 2005).

Habida cuenta de que las actividades ilegales afectan a numerosos grupos (distintos departamentos del gobierno, propietarios forestales, la industria de productos forestales, organizaciones de poblaciones indígenas, comunidades rurales, organizaciones de consumidores, etc.), la mejor manera de llegar a una definición de trabajo acordada de los actos ilegales en el sector forestal es

aplicar un enfoque participativo e incluir a esos actores en cualquier concepto de legalidad. Se puede llegar a un acuerdo sobre las definiciones, por ejemplo, mediante foros de debate o talleres en los que participen esos grupos. Dada la naturaleza dinámica del marco jurídico, las definiciones de trabajo de la legalidad deberán ser revisadas periódicamente.

Aunque es cierto que no existe una forma universalmente aceptada de abordar todos los aspectos de la legalidad en el sector forestal, el recuadro 48 ofrece una indicación de los posibles elementos que se deben incluir y de la posible complejidad de las definiciones operativas de legalidad. Los países deben identificar todos los elementos necesarios para definir su norma de legalidad, teniendo en cuenta las normas internacionales y las circunstancias locales. Cada país tiene derecho a determinar qué define la legalidad y la inclusión de una ley en dicha definición debería basarse en el análisis de la magnitud del daño que ocasiona el incumplimiento. En ese sentido, es importante distinguir entre delitos e infracciones reglamentarias.

Como se indica en el recuadro 49, Indonesia ya ha asumido muchos de los elementos que se señalan en el recuadro 48. En ese país, donde son alrededor de 900 las leyes, reglamentos y decretos que rigen la explotación, transporte y comercio de madera, se elaboró un proyecto de «norma de legalidad» para ayudar a los auditores y compradores a diferenciar la madera legal e ilegal. La norma comprende siete principios generales de legalidad, cada uno de ellos respaldado por varios criterios e indicadores que vinculan el principio con la legislación vigente de Indonesia. Se han preparado también notas de orientación para ayudar a los auditores a verificar la observancia de cada indicador. Este proyecto de norma es el resultado de un proceso participativo que se desarrolló entre abril y junio de 2003 en varios distritos del país. Sin embargo, es dudoso todavía que se logre el acuerdo de todas las partes interesadas. El ensayo del sistema sobre el terreno comenzó a mediados de 2004. La elaboración de la norma se llevó a cabo bajo los auspicios del Ministerio de Bosques de Indonesia en estrecha colaboración con The Nature Conservancy, en el marco del memorando de entendimiento Indonesia-Reino Unido sobre la tala ilegal (véase el recuadro 46).

MEJORAR LA INFORMACIÓN Y LOS CONOCIMIENTOS PARA PREVENIR LOS DELITOS FORESTALES

Verificación/supervisión sobre el terreno

Junto con los incentivos adecuadamente establecidos, la supervisión es uno de los métodos más eficaces de impedir el delito forestal. Aunque la vigilancia directa resulta difícil en muchas ocasiones, es posible utilizar la información puntual sobre las operaciones como base para realizar inspecciones por muestreo sobre el terreno con el fin de verificar la fiabilidad de las notificaciones de los operadores forestales (a menudo un requisito para mantener las licencias forestales más que una disposición de la legislación forestal). Los operadores pueden facilitar la información con arreglo a un modelo uniforme y proporcionar información complementaria cuando se solicita. Los funcionarios forestales deben tener

RECUADRO 48
Posibles componentes de la legalidad

- **Derechos de tenencia y de uso.** Derechos de propiedad claramente establecidos o derechos de uso aprobados por las autoridades competentes; límites bien definidos en las propiedades, registros de tierras y usos aprobados de la tierra
- **Ordenación forestal.** Planes de ordenación forestal que incluyan los sistemas silvícolas que se han de utilizar y los planes y permisos de extracción
- **Áreas protegidas.** Cumplimiento de la legislación sobre áreas protegidas tanto en la unidad de ordenación forestal como en las zonas circundantes
- **Especies protegidas.** Observancia de las leyes y reglamentos relativos a las especies protegidas de flora y fauna y su hábitat
- **Evaluación del impacto ambiental y social.** Observancia de las leyes y reglamentos relativos al impacto ambiental y social y procedimientos de mitigación
- **Derechos de las poblaciones indígenas y de las comunidades locales.** Observancia de las leyes relativas a la protección de los derechos de las comunidades indígenas y locales que puedan verse afectadas por las operaciones forestales
- **Derechos, salud y seguridad de los trabajadores.** Respeto de las leyes laborales, como las relacionadas con el salario mínimo y la estabilidad en el empleo, así como las concernientes a la situación sanitaria y la seguridad de las operaciones
- **Impuestos y tasas.** Cumplimiento de las leyes tributarias y de otros pagos al Estado relacionados con las operaciones de las empresas forestales
- **Acuerdos internacionales.** Respeto de las prescripciones contenidas en tratados internacionales como la CITES y el Convenio sobre la Diversidad Biológica
- **Cadena de custodia.** Observancia de los reglamentos que establecen formas concretas de demostrar la procedencia legal a través de toda la cadena de custodia
- **Marcado de productos.** Observancia de las normas relativas al mercado e identificación de los productos y coincidencia con la documentación conexas
- **Elaboración, ventas y envíos.** Cumplimiento por las empresas de elaboración, venta y expedición de las prescripciones legales establecidas para realizar actividades, como las licencias de explotación, el registro ante las autoridades competentes y los permisos de construcción para las instalaciones de elaboración y almacenamiento

Fuente: Amariei, 2004

facultades para inspeccionar todos los lugares pertinentes para la operación, así como el transporte y las instalaciones de almacenamiento y elaboración. Para ello se puede incluir en los contratos de concesión una cláusula que otorgue explícitamente esta facultad a los funcionarios y observadores independientes. Las inspecciones no sólo han de ser permitidas cuando se sospecha que se ha cometido un delito, sino con carácter sistemático (Christy, 2004).

RECUADRO 49

Indonesia: principios propuestos para establecer la legalidad de los productos madereros

Los siguientes principios se describen más pormenorizadamente mediante criterios y se complementan con indicadores para verificar la observancia.

- **Derechos de tenencia y derechos de uso.** Se definen con claridad la condición jurídica y los derechos de tenencia de la unidad de ordenación forestal y sus límites se han establecido adecuadamente. La empresa posee derechos documentados legalmente establecidos para extraer madera dentro de esos límites, y sólo dentro de ellos.
- **Impacto ambiental de alcance físico y social.** La empresa ha preparado una evaluación de impacto ambiental (AMDAL) en la forma prescrita que demuestra que la unidad de ordenación forestal cumple todos los requisitos legales, físicos, sociales y ambientales especificados en la AMDAL, así como los requisitos legales relativos al seguimiento y la presentación de informes sobre la realización de la AMDAL.
- **Relaciones con las comunidades y derechos de los trabajadores.** La empresa cumple todas sus responsabilidades legales en lo que se refiere a garantizar el bienestar de las comunidades afectadas por sus actividades en la unidad de la ordenación forestal, la prestación de servicios a las comunidades locales y el bienestar y seguridad de sus trabajadores y contratistas empleados en la unidad de ordenación forestal.
- **Leyes y reglamentos relativos al aprovechamiento de la madera.** La empresa lleva a cabo todas las actividades de planificación forestal, aprovechamiento y de otra índole en la unidad de ordenación forestal, observando la reglamentación oficial pertinente.
- **Impuestos forestales.** La empresa paga todas las tasas, regalías, impuestos y otras cargas legales prescritas que le corresponden por el uso de la unidad de ordenación forestal y la madera que ha extraído en ella.
- **Identificación, transferencia y entrega de las trozas.** La empresa se ocupa de que todas las trozas transportadas desde la unidad de ordenación forestal sean debidamente identificadas, vayan acompañadas de la documentación correcta y sean transportadas de conformidad con la reglamentación oficial.
- **Elaboración y expedición de la madera.** Las instalaciones de elaboración de madera y las empresas de expedición han obtenido licencias válidas y desarrollan su actividad de conformidad con la reglamentación oficial aplicable.

Fuente: Royal Institute of International Affairs, 2004

Notificación a lo largo de la cadena de custodia

También se puede exigir la notificación a los vendedores y elaboradores de madera, pero para que esto sea eficaz debe enmarcarse en un sistema global de supervisión. Compilar simplemente una lista de transacciones no es de utilidad si no existen también referencias cruzadas con un registro de titulares de licencias e informes precisos sobre las operaciones madereras. No obstante, la disponibilidad cada vez mayor de redes informáticas permite relacionar estas diferentes series de datos

en tiempo real, lo que constituye un instrumento poderoso para la prevención y detección de los delitos forestales (Christy, 2004).

MEJORAR LA INFORMACIÓN Y LOS CONOCIMIENTOS PARA DETECTAR LOS DELITOS FORESTALES

Los métodos que se indican a continuación pueden ayudar a mejorar la información sobre las actividades ilegales en el sector forestal y a detectar los delitos forestales, en ciertas ocasiones incluso antes de que se hayan cometido.

Notificación y supervisión

Los instrumentos más eficaces para detectar los delitos son la información y el análisis; la combinación de la notificación y la verificación por muestreo que se ha mencionado anteriormente. Ello no siempre permitirá descubrir delitos, pero dará una idea exacta de la naturaleza de las actividades y del lugar en que se desarrollan, lo cual facilitará notablemente las inspecciones selectivas para detectar los delitos. Los requisitos legales básicos son, pues, los mismos que para la supervisión preventiva: notificación obligatoria y facultades de inspección. Tres son al menos las categorías de inspección que deben ser consideradas en la legislación forestal:

- inspecciones ordinarias, que deben llevarse a cabo sin tener en cuenta si se sospecha que se ha cometido un delito y que no deberían exigir una orden judicial;
- situaciones en las que existen sospechas de delito y se requiere una orden judicial;
- situaciones en las que existen sospechas de delito y no se requiere una orden judicial.

El tipo de inspección dependerá del ordenamiento jurídico del país, pero las consideraciones que se han de tener en cuenta son la urgencia de la inspección (por ejemplo si se trata de un vehículo en movimiento), la dificultad de obtener una orden judicial (por ejemplo, cuando el lugar está situado en la espesura del bosque) y la privacidad que se concede normalmente al lugar (por ejemplo una vivienda). Así, la República del Congo autoriza el acceso sin cortapisas a las instalaciones y vehículos pero no a las casas y a los cercados domésticos, excepto cuando se ha cometido un delito en presencia de un miembro de la policía. Los oficiales encargados de la aplicación de la ley no están autorizados a entrar en las casas entre las 19.00 y las 5.00 horas. En Tanzania no se permiten registros de viviendas excepto cuando se tiene la sospecha de que se ha cometido un delito (Christy, 2004).

Como las evaluaciones sobre el terreno son esenciales para detectar la existencia de las operaciones ilegales y su gravedad, mejorar la capacidad para realizar visitas de supervisión sobre el terreno debe ser uno de los objetivos más importantes en cualquier estrategia destinada a conseguir la observancia de la legislación forestal. Para ello son esenciales tres factores:

- la capacitación adecuada del personal encargado de la supervisión sobre el terreno;
- el apoyo logístico (transporte, mapas, sistema GPS, cámaras, etc.);

- utilización de instrumentos de teledetección como la fotografía aérea y diferentes tipos de imágenes por satélite (el sobrevuelo de la zona, aunque costoso, también ha demostrado ser de gran utilidad en algunos países).

Encuestas de diagnóstico

Las encuestas de diagnóstico de las actividades ilegales de carácter confidencial pueden ser un instrumento eficaz para estimar su magnitud, los procedimientos utilizados y las motivaciones. Las encuestas pueden realizarse a empresas, funcionarios públicos, comunidades y otros agentes importantes del sector y pueden aportar una información de referencia de gran utilidad para adoptar medidas correctivas (recuadro 50). Son especialmente útiles cuando se encuesta a distintos actores para poder cotejar la información recibida. Frente al escepticismo inicial, la experiencia pone de manifiesto que los encuestados pueden ser

RECUADRO 50

Encuestas de diagnóstico sobre la corrupción

El diseño y realización de encuestas de diagnóstico exhaustivas entre funcionarios públicos, usuarios y empresas, en relación con organismos concretos, constituye una innovación que proporciona resultados tangibles a los países decididos a llevar a cabo programas de creación de capacidad y cambio institucional. En contra de la creencia general, en las nuevas encuestas que se hacen a funcionarios públicos, empresas y ciudadanos hay encuestados dispuestos a facilitar información detallada sobre conductas irregulares que han observado y experimentado (en lugar de limitarse a expresar vagas percepciones sobre la corrupción en el país).

Los encuestados denuncian actos de malversación de fondos públicos, robo de propiedades estatales y sobornos para acortar el plazo de tramitación, para conseguir un poder monopolístico y en las adquisiciones. En estas encuestas de diagnóstico se compilan estadísticas detalladas sobre la frecuencia y el costo de los sobornos que pagan las empresas a los reguladores en distintos organismos, así como las deficiencias en la prestación de servicios públicos y otros indicadores del desempeño y la eficacia. En estos diagnósticos se incluyen múltiples dimensiones de la gobernanza, lo que permite analizar detenidamente cuestiones como la meritocracia, la discrecionalidad, la transparencia presupuestaria y la focalización y el impacto en la reducción de la pobreza. El análisis de estas estadísticas es un elemento esencial para priorizar la formulación de un programa de reforma destinado a mejorar la gobernanza.

Cuando se presentaron los datos a los integrantes de la comunidad empresarial, la sociedad civil y el poder ejecutivo y legislativo, el debate de política cambió profundamente y se desplazó de las acusaciones vagas, infundadas y a menudo personalizadas hacia la evidencia empírica y las debilidades sistémicas que había que afrontar.

Fuente: Thomas *et al.*, 2000

sumamente honrados y dar mucha información. Las encuestas de diagnóstico han sido útiles para conseguir información sobre las actividades más secretas, como el «blanqueo» de madera, el pago de sobornos y procedimientos específicos utilizados para quebrantar la ley. Las encuestas pueden orientarse a determinar la cuantía de actos ilegales, a estudiar los factores que los facilitan (incluso los fallos de política) o a investigar acciones concretas o a personas específicas.

Las encuestas de diagnóstico han de ser diseñadas con cuidado para conseguir resultados objetivos y que tengan validez estadística y, por tanto, una cierta credibilidad. Se ha de asegurar a los encuestados la confidencialidad absoluta de sus respuestas. Utilizar encuestadores independientes y de buena reputación es una condición importante para asegurar la objetividad y la credibilidad (Kaufmann *et al.*, 2001). Hasta la fecha, las encuestas en el sector forestal han sido relativamente poco frecuentes.

Informadores

Otro instrumento para detectar delitos forestales pueden ser los informadores. A menudo, la legislación prevé recompensas para quienes ayudan a conseguir la condena de delincuentes y en algunos países incluso los oficiales forestales, cuyo cometido consiste en aplicar la ley, tienen derecho a recompensas (véase el ejemplo del Níger en el capítulo 5). Pero otorgar una parte de las recompensas a los funcionarios, si se combina con la facultad de imponer multas en el momento, puede inducir también acciones de hostigamiento de escasa envergadura para obtener una recompensa en detrimento de una investigación más laboriosa de los delitos de mayor gravedad. Habrá más posibilidades de que los informadores faciliten información fiable si se pueden pagar recompensas aunque no haya condena y si se les protege de las represalias de los acusados (Christy, 2004).

Utilización de ONG como fuente de información

Como ya se ha indicado en el capítulo 5, las ONG pueden ser una fuente importante y fiable de información sobre las actividades ilegales en el sector forestal. Varios ejemplos en este capítulo se refieren también al papel destacado de las ONG en la detección y seguimiento de la tala y comercio ilegales a lo largo del tiempo.

Estimaciones de la salida y entrada de madera industrial

Cuando la producción está muy concentrada en un número reducido de empresas, es relativamente fácil controlar y medir la producción industrial. Esta información se puede utilizar después para calcular las necesidades de materia prima de la industria, que se satisfacen mediante importaciones, existencias o suministros nacionales. De estas tres posibles fuentes, las dos primeras son habitualmente fácilmente controladas. Así, si la entrada de materia prima de fuentes nacionales declarada por la empresa difiere muy notablemente del consumo estimado, la diferencia puede reflejar una declaración ilegal o una fuente ilegal de madera. Cuando los proveedores de madera son escasos y se les exige que declaren las ventas, las discrepancias pueden indicar una fuente ilegal de madera.

Este método se utilizó en la industria forestal de Indonesia, incluso en la producción de los aserraderos y de pasta y madera contrachapada. Las cifras indican que, haciendo un cálculo prudente, el conjunto de la industria consumió alrededor de 61 millones de metros cúbicos de madera en 1997, cifra muy superior a los 36 millones de metros cúbicos que el gobierno consideró como extracción sostenible en ese momento y que indica la magnitud del suministro ilegal de madera en el país.

Vigilancia aérea y detección por satélite

En algunos casos, las pruebas más fehacientes de la comisión de actividades ilegales se obtienen mediante la vigilancia aérea y la detección por satélite. Se necesitan conocimientos técnicos para interpretar los datos obtenidos mediante teledetección y puede ocurrir que los tribunales no admitan los testimonios de expertos si no están familiarizados con esas cuestiones. Sin embargo, el control de la tala ilegal mediante imágenes tomadas por satélite se ha practicado con buenos resultados en el Camerún, aportando el Instituto Mundial sobre Recursos los conocimientos especializados para interpretar los datos obtenidos por satélite (recuadro 51).

RECUADRO 51

Detección por satélite y seguimiento mediante mapas de la tala ilegal en el Camerún

El Global Forest Watch del WRI y el Gobierno del Camerún suscribieron en 2002 un acuerdo para compartir datos y mapas sobre los bosques del país en una iniciativa para frenar la desaforada actividad de tala ilegal. Se trata del primer acuerdo de supervisión basado en la utilización de mapas que se firma en África. El acuerdo establece que el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques (MINEF) del Camerún facilitará al Global Forest Watch información sobre las concesiones y asignaciones forestales en el país. A su vez, el WRI elaborará informes sobre la situación de las concesiones forestales en el Camerún y trazará mapas que permitirán a los funcionarios del MINEF detectar actividades de tala ilegal en el país. Los mapas de los caminos forestales elaborados por el Global Forest Watch a partir de imágenes tomadas por satélite, junto con la información precisa sobre los lugares en los que se puede desarrollar la tala legal, permitirá identificar las zonas problemáticas y priorizarlas para las comprobaciones sobre el terreno. Las imágenes tomadas por satélite hacen posible detectar nuevos caminos forestales fuera de las zonas de concesiones activas y en parques nacionales. Ayudan también a determinar si la tasa y la amplitud de las cortas se ajustan a los planes de ordenación forestal. El Global Forest Watch ha publicado el primer atlas forestal interactivo del Camerún. Aunque faltan datos y otros están incompletos, incluye información sobre 179 ventas de madera en pie (de un total de 331) y 12 bosques comunitarios asignados (de un total de 67). La información está a disposición del público y se puede consultar en el sitio Web del Global Forest Watch.

Fuente: Global Forest Watch, 2002

El Global Forest Watch está desarrollando un sistema similar para la República del Congo y tiene previsto establecerlo en la República Centroafricana y la República Democrática del Congo, con el apoyo de la OIMT. Costa Rica está comenzando a aplicar un nuevo sistema basado en el uso del GPS y el Sistema de información geográfica (SIG) para detectar la transformación ilegal de bosques en pastizales (recuadro 52).

Seguimiento de la madera

El seguimiento de la madera permite a las autoridades controlar estrictamente la producción de madera y los flujos asociados a través de la cadena de custodia. Se ha llevado a cabo en varios países para mejorar la supervisión y control forestales, especialmente en el Camerún (recuadro 53) y Fiji (recuadro 54).

RECUADRO 52

Detección de la transformación ilegal de bosques en Costa Rica mediante SIG/GPS

FUNDECOR, una ONG de Costa Rica cuya finalidad es promover la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales de la Cordillera Volcánica Central, ha puesto a punto un nuevo sistema para detectar la transformación ilegal de bosques en pastizales. Los bosques de producción de Costa Rica son en su mayoría de propiedad privada, pequeños y muy fragmentados y cualquier transformación para otros usos está prohibida por la ley. Aunque la reglamentación que se ha de cumplir al elaborar planes de ordenación forestal es estricta y técnicamente bien concebida, su cumplimiento resulta muy costoso en tiempo y en dinero. Por ello, muchos propietarios de bosques, en lugar de preparar el plan de ordenación exigido prefieren convertir ilegalmente sus bosques en pastizales cortando el sotobosque y sembrando gramíneas forrajeras, pero dejando en pie los árboles comerciales valiosos. Más tarde, piden un permiso para talar los árboles en los pastizales, que es más fácil, más barato y más rápido que conseguir un permiso de corta basado en un plan de ordenación forestal.

Con la ayuda de agendas personales electrónicas, un sistema de información geográfica que incluye el mapa de la cubierta forestal de Costa Rica y un GPS, los funcionarios forestales pueden determinar fácilmente si la zona para la que se solicita el permiso entra dentro de la categoría de cubierta forestal. El sistema es asequible (su costo es inferior a 600 dólares EE.UU.) y tiene un margen de error de solamente cinco metros, suficiente para la mayor parte de las aplicaciones.

Se puede utilizar también para detectar la tala ilegal en los bosques. FUNDECOR colaboró estrechamente con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) de Costa Rica para introducir este sistema por todo el país ayudando en la capacitación del personal forestal para utilizarlo.

Fuente: FUNDECOR, 2005

RECUADRO 53

Colaboración entre el Gobierno del Camerún y la empresa SGS

En el marco del proyecto de seguimiento de la madera, la empresa certificadora independiente SGS está colaborando con el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques para establecer y administrar una dependencia estatal autónoma responsable de controlar el flujo de trozas desde los bosques (inicialmente las balsas de trozas y posteriormente a partir de los tocones) a lo largo de la cadena de producción hasta los puertos y plantas de elaboración. El proyecto comprende las siguientes actividades:

- identificar todas las trozas/tocones con etiquetas de códigos de barras asignadas para acreditar a las empresas madereras con arreglo al volumen de corta acordado;
- controlar la producción y el transporte de trozas declarados por las empresas madereras (el número del código de barras se utiliza en las declaraciones reglamentarias; se coteja con la utilización de las etiquetas) y verificarlos mediante comprobaciones sobre el terreno que realizan el gobierno en los apiladeros y SGS en los puertos;
- administrar una base de datos central;
- realizar nuevas comprobaciones sobre el terreno independientemente (la investigación de campo es responsabilidad del *Programme de Sécurisation des Recettes Forestières* del Ministerio que actúa en los puestos de control y las fábricas, y de la Dependencia Central de Control del ministerio en el bosque);
- experimentar un sistema informatizado y un programa permanente de auditoría para controlar el suministro de trozas a las plantas de elaboración;
- calcular la cuantía de los derechos de tala y suministro que deben abonar las industrias y controlar los contingentes de elaboración;
- publicar informes y estadísticas mensuales o trimestrales;
- impartir capacitación a las empresas madereras y las dependencias del *Programme de Sécurisation des Recettes Forestières* del Ministerio y organizar la transferencia de tecnología.

Fuente: Amariei, 2005

Puestos de control en carreteras y cursos fluviales

Los puestos de control en carreteras y cursos fluviales no requieren una tecnología avanzada y costosa y en determinadas circunstancias pueden ser muy eficientes para detectar madera que se ha talado o se transporta de manera ilegal. La circulación de camiones madereros debe restringirse al horario laboral o se deben establecer puestos de control durante las 24 horas, pues de otro modo no son eficaces. Se han establecido controles eficaces en el Ecuador (recuadro 41 en el capítulo 5), Mozambique (recuadro 55) y Honduras.

RECUADRO 54

Seguimiento de la madera en Fiji

El Departamento Forestal de Fiji ha adoptado un sistema en el que se utiliza la tecnología de la información para procesar, documentar y almacenar información sobre la extracción, elaboración y exportación de sus productos forestales. Esta iniciativa, que financia la OIMT, incluye la numeración de las trozas para rastrear cualquier troza hasta el tocón. Después del apeo se marcan la troza y el tocón asociado con una etiqueta de plástico numerada. Las etiquetas y las marcas de martillo se ensayaron primero en una amplia gama de especies madereras para evaluar la fiabilidad. Los números de la troza y el tocón se registran en un formulario especial y este procedimiento se repite para todo los árboles que se talan. Cuando llegan las trozas al cargadero, se efectúa una nueva medición y numeración. Estos nuevos números los utilizan los oficiales forestales para la ubicación de las trozas y para la declaración de la madera. Para realizar la numeración de las trozas en el campo, el Departamento contrató a un trabajador a tiempo completo, cuya labor la supervisa el agente forestal responsable de la zona. El proyecto tuvo una buena acogida entre los oficiales de campo. Ahora, Fiji está realizando un estudio económico para aplicar el sistema de seguimiento de las trozas a escala nacional.

Fuente: Departamento Forestal de Fiji

MEJORAR LA INFORMACIÓN Y LOS CONOCIMIENTOS PARA DETECTAR EL COMERCIO INTERNACIONAL ILEGAL DE PRODUCTOS MADEREROS

En determinados casos, comparar las exportaciones declaradas y las estadísticas de importación correspondientes puede ser útil para estimar el volumen de comercio internacional ilegal. Este método es más adecuado cuando el país es un exportador importante y se producen sistemáticamente discrepancias a lo largo del tiempo. Sin embargo, en un estudio reciente (OIMT, 2004) se señalan una serie de fuentes de discrepancia que no indican necesariamente actividades ilegales, a saber:

- errores en la compilación de los datos;
- errores debidos a las deficiencias del sistema de recogida de datos;
- diferentes sistemas de clasificación;
- discrepancias resultantes de las mediciones y conversiones de los productos;
- exportaciones triangulares, con tránsito en países terceros.

Además, no es posible utilizar las discrepancias de los datos del comercio para estimar el volumen de comercio ilegal de algunos productos, por ejemplo:

- productos sacados de contrabando de un país que nunca entran en el circuito del comercio oficial y en consecuencia no se reflejan en las estadísticas oficiales (no existen discrepancias en los datos comerciales);
- productos sacados de contrabando de un país pero legalizados por medios fraudulentos durante el trayecto hasta el país importador, y que entran, por tanto, en el sistema oficial;

RECUADRO 55

Puestos de control en las carreteras de Mozambique

Uno de los elementos más importantes del actual sistema de control forestal de Mozambique son los puestos de control de las carreteras entre los lugares de explotación y los principales puertos y ciudades, en los que los agentes de control del gobierno comprueban el volumen de madera por categorías y el cumplimiento de las licencias (los volúmenes registrados se utilizan también para la recaudación tributaria). El trabajo que se realiza en estos puestos de control fijos se complementa con patrullas móviles.

Una nueva ley prohíbe la circulación de grandes camiones por la noche. Los principales puestos de control coinciden con los puestos de policía y por tanto están activos las 24 horas. La policía obliga a detenerse a los que transportan productos forestales por la noche, les multa de inmediato y los somete a controles más estrictos y a investigación. Sin embargo, en las zonas remotas, los puestos de control de carretera solamente funcionan durante el día debido a la falta de equipo y de recursos humanos. Se está planificando el funcionamiento de todos los puestos de control las 24 horas del día y la posibilidad de delegar la facultad de aplicación de la legislación forestal en cualquier agente oficial (funcionario de aduanas, oficial de policía, etc.) cuando los encargados de la aplicación de la ley forestal no se encuentren en el puesto de control.

Este sistema funciona con bastante eficiencia (como lo demuestra el número considerable de multas que se imponen cada año), pero uno de los problemas parece ser la falta de personal cualificado.

Fuente: Del Gatto, 2003; Chicue, Ministerio de Turismo de Mozambique, comunicación personal, 2005

- abusos de los mecanismos de transferencia de precios entre filiales de la misma compañía que pueden infravalorar las exportaciones para evitar pagar impuestos de exportación, etc.;
- declaración falsa del volumen y las especies exportadas para evitar prohibiciones o impuestos de exportación. La aplicación de aranceles de importación elevados o de contingentes de importación estimulan la subfacturación y el etiquetado erróneo de los productos.

La capacidad de distinguir entre las discrepancias derivadas de actos ilegales y las que se deben a otras causas es vital para realizar estimaciones adecuadas del comercio ilegal. Esto implica la eliminación progresiva de las fuentes «legítimas» de discrepancias examinando los sistemas de importación y exportación.

Un ejercicio de esta naturaleza se llevó a cabo en 2002 en varios países industrializados y en desarrollo y los resultados indicaron que había discrepancias que no podían ser catalogadas de «normales» y que, por lo tanto, se debían posiblemente a actos ilegales o «anormales» (Eastin y Pérez-García, 2002).

Cuando las discrepancias son grandes, se producen sistemáticamente durante varios años y no se pueden explicar por factores «normales», existe una clara presunción de que una gran parte de la madera procede del comercio ilegal. En el recuadro 56 se recogen datos correspondientes al comercio de varios años recientes entre Indonesia y sus interlocutores China y Malasia.

De entre las posibles medidas destinadas a examinar las discrepancias de los datos y facilitar la identificación del comercio ilegal, las iniciativas que se indican a continuación fueron las más valoradas en una encuesta de los países que habían participado en varias investigaciones bilaterales sobre las discrepancias de los datos comerciales (OIMT, 2004):

- inducir a los países a que las mediciones de los productos para la notificación del comercio sean más uniformes;
- mejorar la cooperación entre los países en la aplicación de la legislación aduanera;
- impulsar a los países a armonizar los formularios de declaración de exportaciones y entrada de importaciones;
- proporcionar financiación y/o asistencia técnica a los países para que mejoren los sistemas de recogida de información;
- revisar los códigos aduaneros para que estén más armonizados.

SENSIBILIZACIÓN DEL PÚBLICO

La inaccesibilidad de los recursos y el conocimiento imperfecto de la condición de los bosques implica también que los delitos forestales raramente sean conocidos por la opinión pública. Es poco probable que un público mal informado y que no sea plenamente consciente de las amenazas que se ciernen sobre los valores de los bosques ejerza una presión política sobre los dirigentes elegidos para obligar a los gobiernos a tomar medidas correctivas. Una buena gestión forestal significa pocos votos en comparación con otras cuestiones más visibles para la opinión pública

RECUADRO 56
Corrientes comerciales seleccionadas de Indonesia con China y Malasia (1 000 m³)

Producto/año	Indonesia-Malasia		Indonesia-China	
	Volumen de importación declarado de Malasia	Volumen de exportación declarado de Indonesia	Volumen de importación declarado de China	Volumen de exportación declarado de Indonesia
Trozas				
2001	715	3	1 138	6
2002	199	0	248	2
2003	31	1	116	0
Madera aserrada				
2001	33	5	1 168	113
2002	524	9	1 316	333
2003	1 121	17	1 052	153

Fuente: ITTO, 2005

como la educación y la salud, que dominan normalmente el debate político. Así, sensibilizar al público en general sobre el impacto ecológico, social y económico negativo de las actividades ilegales y la importancia de controlarlas y detectarlas en el sector forestal tiene una importancia crucial (recuadro 57). También puede ser muy importante apoyar programas de educación ambiental dirigidos a la población local. Las evaluaciones de los recursos forestales y de las operaciones de tala ilegal deben darse a conocer al público.

RECUADRO 57

Sensibilización del público sobre la tala ilegal en Costa Rica

En el marco de la estrategia nacional de lucha contra la tala ilegal, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) de Costa Rica ha rodado un breve anuncio televisivo que se emite regularmente en la televisión nacional. En él se informa a la opinión pública sobre el problema de la tala ilegal en el país y sobre sus consecuencias ambientales y socioeconómicas negativas. Solamente se pide a los ciudadanos que compren madera de procedencia legal y que denuncien las actividades forestales ilegales que conozcan a un número de teléfono de tres dígitos fácil de recordar al que tiene acceso el Ministerio. Un anuncio similar ha sido preparado por FUNDECOR, una ONG que colabora estrechamente con el Ministerio en su empeño de combatir la tala ilegal. Este segundo anuncio televisivo sensibiliza al público sobre la nueva tecnología para detectar la conversión ilegal de bosques, basada en el uso del SIG y el GPS.

CONCLUSIONES

- ✦ Disponer de información precisa y actualizada es esencial para prevenir, detectar, controlar, notificar, investigar y, en última instancia, erradicar los delitos forestales. La mayor parte de los países necesitan más información sobre los recursos forestales y sobre las actividades forestales ilegales para que los gobiernos puedan establecer prioridades en la aplicación de medidas correctivas e imponer el imperio de la ley.
- ✦ La evaluación y el seguimiento de los recursos forestales son indispensables porque proporcionan datos de referencia sobre el estado de los recursos forestales, lo que a su vez permite controlar las variaciones en el tiempo.
- ✦ Una definición operativa de la legalidad convenida en común entre los socios comerciales reducirá el comercio de madera ilegal. Es necesario que los países identifiquen todos los elementos necesarios para definir su norma de legalidad, teniendo en cuenta las normas internacionales y las circunstancias locales.

- ✦ Una vez se ha alcanzado una definición de legalidad en el sector forestal y se ha acordado por todas las partes interesadas, los métodos que se indican a continuación contribuirán a mejorar los datos sobre los recursos forestales y a detectar los delitos forestales:
 - verificación/supervisión sobre el terreno y notificación de las operaciones forestales;
 - encuestas confidenciales de diagnóstico de las actividades ilegales entre empresas, funcionarios públicos, comunidades y otros agentes importantes del sector;
 - utilización de informadores en el sector forestal y de ONG para conseguir información actualizada y puntual sobre la variación de los recursos forestales y las operaciones ilegales;
 - estimaciones de la entrada y salida de madera industrial para identificar el suministro de procedencia ilegal;
 - vigilancia aérea y detección por satélite;
 - seguimiento de la madera;
 - puestos de control de carretera informatizados vinculados con un sistema de registro de licencias.

- ✦ Las comparaciones de las estadísticas oficiales de exportaciones e importaciones pueden servir para calcular el volumen de comercio internacional ilegal, especialmente si las discrepancias son grandes y se registran sistemáticamente durante varios años.

- ✦ La sensibilización sobre el impacto de la actividad forestal ilegal también es crucial para conseguir en el conjunto de la sociedad una amplia aceptación y apoyo a la aplicación de la ley en el sector forestal.

7. La economía política de la observancia de la ley en el sector forestal

Con frecuencia, los gobiernos tienen dificultades en su afán de movilizar el apoyo necesario para acometer reformas normativas y jurídicas en el sector forestal, generalmente por la oposición de poderosos grupos de intereses económicos y políticos. La resistencia es habitual, como se ilustra en los estudios de casos de Camboya y el Ecuador, donde los grupos de intereses consiguieron impedir iniciativas encaminadas a controlar las operaciones ilegales en el sector forestal de forma independiente. En consecuencia, los responsables de las políticas deben prever los conflictos y encontrar formas de dar cabida a los distintos intereses que se verán afectados por la modificación de las políticas, las leyes y las instituciones del Estado.

ENTENDER LAS RELACIONES DE PODER

Las reformas normativas, legislativas e institucionales se configuran en gran medida en función de las relaciones de poder entre las personas y los grupos. Es difícil que las reformas destinadas a mejorar la gobernanza en el sector forestal sobrevivan a los debates parlamentarios y los acuerdos privados si no es posible superar la oposición de quienes saldrán perdiendo si se aprueban.

Por ello es trascendental determinar la estructura de los grupos y personas de poder que pueden influir en la aprobación y aplicación de las reformas. Los grupos a tener en cuenta son aquellos que tienen poder político y/o económico, como los altos funcionarios de la burocracia estatal del sector forestal y otros sectores conexos (como la agricultura, el desarrollo de la infraestructura, la energía, etc.), los industriales forestales, los concesionarios y los ganaderos/agricultores en gran escala. Otros grupos, que generalmente carecen de poder político, como los agricultores itinerantes, las comunidades indígenas y los campesinos sin tierra, pueden influir, en menor medida, de manera más informal, por ejemplo, a través de las ONG y los medios de comunicación. Los distintos grupos presentan diferencias en cuanto a los valores, experiencias, conocimientos, lealtades institucionales y poder político y económico. La cuestión del poder está intrínsecamente relacionada con la de la rendición de cuentas. El concepto de tener que rendir cuentas a una persona o a un grupo significa que los sectores con poder reconocen su responsabilidad frente a quienes no lo tienen. Es importante comprender estas cuestiones para conseguir que la sociedad entienda y respalde las reformas normativas y jurídicas.

CONSEGUIR APOYOS AMPLIOS PARA LAS REFORMAS

Analizar la forma en que las nuevas medidas de aplicación de la legislación forestal afectarán a los distintos grupos de intereses puede ayudar a identificar a los partidarios y oponentes de las reformas (incluso grupos ajenos al sector forestal), que pueden ejercer presión sobre los responsables de la adopción de decisiones. Evaluar y comprender el contexto histórico y cultural que modela la opinión pública es esencial también para el éxito de cualquier tipo de reforma. Por ejemplo, algunas sociedades pueden tolerar mejor que otras la corrupción y por ello es posible que las iniciativas del gobierno contra los actos corruptos susciten un apoyo tibio entre la opinión pública.

Conseguir el respaldo de quienes se verán más afectados por las reformas

La posibilidad de aplicar medidas correctivas en el sector forestal depende en parte de la forma en que perciban sus costos y beneficios los distintos actores. Sin duda, respaldarán la aplicación de la ley quienes se benefician de ella. Por ejemplo, cabe pensar que el Ministerio de Hacienda apoyará las reformas si un mayor cumplimiento de la ley comporta un aumento de los ingresos del Estado. Por su parte, los operadores forestales que ya cumplen la normativa legal también apoyarán medidas que contribuyan a establecer condiciones iguales para todos y eliminar a los competidores ilegales. También las comunidades respaldarán la ley si respeta y protege sus derechos tradicionales.

Una vez se haya analizado cómo afectarán los cambios a las diferentes partes interesadas, es esencial arbitrar medidas para reducir la resistencia a los cambios. Por ejemplo, la ley boliviana que establecía la aplicación de un gravamen único a las concesiones (véase el recuadro 28) encontró una fuerte oposición entre los titulares de las concesiones y muchos abandonaron tramos muy extensos de ellas o se negaron a pagar el gravamen, lo que generó un incumplimiento generalizado. Tal vez, si se hubiera analizado en la forma apropiada cómo afectaba el gravamen a la situación financiera de los concesionarios, cómo podían organizar éstos la resistencia a la ley y cómo este sistema ponía a la administración forestal en situación financiera vulnerable ante el incumplimiento se podrían haber evitado algunos de los problemas o al menos haber facilitado la planificación de medidas para hacer frente a las posibles contingencias.

Conseguir el respaldo del conjunto de la opinión pública

A menudo, la opinión pública es un elemento clave en el logro de apoyo político para nuevas leyes y reglamentos. El respaldo del público depende, en parte, de la distribución de los costos y beneficios derivados de la aplicación de la ley. El caso de Bolivia pone de manifiesto que aunque solamente un grupo restringido de concesionarios organizó la campaña contra la nueva reglamentación, sus esfuerzos fueron eficaces porque la opinión pública en general no era consciente de los beneficios que podía reportar un mayor cumplimiento de la ley. En consecuencia, la movilización de apoyo político debe partir del esfuerzo de informar a los

grupos políticos y a la opinión pública sobre los beneficios sociales resultantes de la observancia de la ley. La información y la educación del público puede ser una estrategia valiosa para conseguir apoyo político en favor de los cambios, pero es una medida que lleva tiempo y que, por ello, debe enmarcarse en una estrategia de mejora de la observancia de la legislación forestal a largo plazo.

CONCLUSIONES

- ✦ Los grupos de intereses afectados por reformas encaminadas a mejorar la observancia de la ley en el sector forestal pueden socavar el diseño, el trámite legislativo o la aplicación de nuevas normas y reglamentos.
- ✦ Los reformadores deberán analizar la estructura, la fuerza relativa y las posibles respuestas de todas las partes afectadas y elaborar los planes en función de esos factores para conseguir el apoyo a la nueva reglamentación.
- ✦ Las estrategias para conseguir el respaldo de los diferentes grupos interesados variarán en función del contexto político, económico y cultural del país.

Bibliografía

- Alianza Banco Mundial/WWF para la Conservación y el Uso Sostenible de los Bosques.** 2005. *Illegal logging and law enforcement in Indonesia*. Conclusiones del proceso de evaluación de la Alianza entre el Banco Mundial y el WWF (proyecto).
- Amariei, L.** 2004. *Legal compliance in the forest sector. Case study: Cambodia*. Informe a la FAO/IOIMT, Roma.
- Amariei, L.** 2005. *Legal compliance in the forest sector. Case study: Cameroon*. Informe a la FAO/OIMT, Roma.
- Auzel, P., Fomete, T., Joseph, O. y Owada, J.C.** 2002. *Evolution of the exploitation of Cameroon's forests: national production, illegal exploitation, perspectives*. Londres, Reino Unido, Departamento de Desarrollo Internacional Development (DDI). Disponible en : www.illegal-logging.info/papers/Eng_summary_Nov_2002.pdf
- Banco Mundial.** 2004. *Doing business in 2005. Removing obstacles to growth*. Washington, DC, EE.UU., Oxford University Press y Banco Mundial.
- Bojanic, A. y Bulte, E.H.** 2002. Financial viability of natural forest management in Bolivia: environmental regulation and the dissipation and distribution of profits. *Forest Policy and Economics*, 4: 239–250.
- Brack, D.** 2005. *Illegal logging*. Briefing Paper SDP BP 05/02. Londres, Reino Unido, Chatham House.
- Brown, D. y Luttrell, C.** 2004. *Review of independent forest monitoring*. Londres, Reino Unido, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) para el DDI. Disponible en : www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFMFinal.pdf
- Callister, D.J.** 1999. *Corrupt and illegal activities in the forestry sector: current understandings, and implications for World Bank Forest Policy*. Texto para debate. Disponible en: www.illegal-logging.info/papers/Corruption.rtf
- Christy, L.** 2004. *Designing forestry legislation to improve compliance*. Informe de consultoría a la FAO, Roma.
- Confederación de Industrias Papeleras Europeas (CEPI).** 2002. CEPI's position on illegal logging and forest law enforcement, governance and trade (FLEGT). Reimpreso en *CEPI Report on FLEGT and illegal logging*. Documento informativo para la UNECE/FAO Workshop on Illegal Logging in the UNECE Region, Ginebra, Suiza, 16–17 septiembre 2004.
- Consejo Internacional de Asociaciones Forestales y del Papel (ICFPA).** 2002. *International Council of Forest and Paper Associations Statement on Illegal Logging*. Disponible en: www.icfpa.org/Issues/Statement_illegallogging.asp
- Consejo de China para la Cooperación Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CCICED).** 2002. *Implementing the natural forest protection program and the sloping land conversion program: lessons and policy recommendations*. Western China Forest Grasslands Task Force. Disponible en: www.harbour.sfu.ca/dlam/Taskforce/grassfindingindex.htm

- Contreras-Hermosilla, A. y Vargas Rios, M.T.** 2002. *Social, environmental and economic dimensions of forest policy reforms in Bolivia*. Washington, DC, EE.UU., Forest Trends y Bogor, Indonesia, Centro de Investigación Forestal Internacional, Indonesia (CIFOR).
- Del Gatto, F.** 2003. *Support for the implementation of the forest and wildlife legislation in Mozambique*. FAO Project TCP/MOZ/2904 (A). Documento de debate preliminar, proyecto. Dirección Nacional de Florestas e Fauna Bravia (DNFFB) y FAO.
- Departamento Forestal de Fiji.** 2000. *Forestry export monitoring system*. Informe final de un proyecto conjunto Departamento Forestal/OIMT.
- Dickson, T.** 2002. The financial case for behaving responsibly. *The Financial Times*, 19 de agosto.
- Eastin, I. y Pérez-García, J.** 2002. *Discrepancies in forest products trade statistics*. Seattle, Washington, EE.UU., Universidad de Washington, Centro de Comercio Internacional de Productos Forestales.
- Embido, O.** 2001. *Forest law enforcement and investigation techniques in the Philippines*. Documento sobre la Aplicación de las Leyes y la Gobernanza Forestales: Conferencia Ministerial de Asia Oriental, Bali, Indonesia, 11–13 de septiembre.
- FAO.** 2001a. *Forest finance: the forest revenue system and government expenditure on forestry in Niger*. Documento de trabajo: FSFM/WP/05. Accra, Ghana, Oficina Regional de la FAO para África.
- FAO.** 2001b. *Forests out of bounds: impacts and effectiveness of logging bans in natural forests in Asia-Pacific*, ed. P.B. Durst, T. Waggener, T. Enters y T. Lay Cheng. Bangkok, Tailandia, Comisión Forestal para Asia y el Pacífico.
- FAO.** 2004a. *Simpler forest management plans for participatory forestry*. Documento de trabajo sobre política e instituciones forestales. Roma.
- FAO.** 2004b. *Helping make rights a reality: Centro de Formação Jurídica e Judiciária's innovative programme of support to the judiciary in implementing Mozambique's new natural resource laws*. Development Law Service Paper. Roma.
- FAO.** 2005. *Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores*, por Y.C. Dubé y F. Schmithüsen. Estudio: FAO Montes 142. Roma.
- FERN.** 2005. *EU Forest Watch*. Número 95, abril. Disponible en: www.fern.org
- Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR).** 2005. Véase: www.fundecor.org
- Global Forest Watch.** 2002. *WRI, Cameroon ink pact to monitor forests, curb illegal logging*. Disponible en: www.globalforestwatch.org/english/about/pressreleases/20020606.cameroon.htm
- Global Witness.** 2004a. *Taking a cut – institutionalised corruption and illegal logging in Cambodia's aural wildlife sanctuary*. Washington, DC, EE.UU. Disponible en: www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00066.html
- Global Witness.** 2004b. *Resources, conflict and corruption. The work of Global Witness*. Londres, Reino Unido.
- Global Witness.** 2005a. *Forest law enforcement in Cameroon: third summary report of the independent observer July 2003 – February 2005*.

- Global Witness.** 2005b. *A guide to independent forest monitoring*. Londres, Reino Unido.
Disponible en: www.globalwitness.org/projects
- Gobierno del Estado de Mato Grosso y Fundación Estatal del Medio Ambiente (FEMA).** 2001. *Environmental control system on rural properties*. Disponible en: www.forestforum.org.uk/docs/MatoGrossoPaper.pdf
- Greenpeace.** 2001a. *Amazon mahogany criminals busted – US\$7 million of «green gold» seized*. Disponible en: www.archive.greenpeace.org/amazon/ship/oct31.html
- Greenpeace.** 2001b. *Greenpeace investigations in Amazon lead to historic decision by Brazilian Government*. Disponible en: www.archive.greenpeace.org/pressreleases/forests/2001dec6.html
- Instituto Mundial sobre Recursos (WRI).** 2001. *Independent forest concession monitoring system in Central Africa*. Actualización preparada por el Global Forest Watch en colaboración con la Asociación Interafricana de Industrias Forestales y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Kaufmann, D., Pradhan, S. y Ryterman, R.** 2001. New frontiers in diagnosing and combating corruption. En *Improving governance and controlling corruption*. Washington, DC, EE.UU., Instituto del Banco Mundial.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M.** 2003. *Governance matters III: governance indicators for 1996–2002*. World Bank Policy Research Working Paper n° 3106. Disponible en: ssrn.com/abstract=405841
- Lindsay, J.** 2004. Legal frameworks and access to common pool resources. *Forests, Trees and Livelihoods*, 14: 263–279.
- Lindsay, J., Mekouar, A. y Christy, L.** 2002. *Why law matters: design principles for strengthening the role of forestry legislation in reducing illegal activities and corrupt practices*. Estudio legislativo en línea 27. Roma, FAO.
- MINAE.** 2002. *Estrategia para el control de la tala ilegal 2002–2007*. San José, Costa Rica.
- Molnar, A., Scherr, S. y Khare, A.** 2003. *Who conserves the world's forests? Community-driven strategies to protect forests and respect rights*. Washington, DC, EE.UU., Forest Trends.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).** 2005. *Corruption*. Disponible en: www.unodc.org/unodc/en/corruption.html
- OIMT.** 2004. *Report on the case studies on assessing export and import data on tropical, timber and tropical timber products*. Informe al 37° período de sesiones del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, Yokohama, Japón.
- OIMT.** 2005. *Annual review and assessment of the world timber situation 2004*. Yokohama, Japón. Disponible en: www.itto.or.jp
- Ortiz, S.** 2000. Community forestry for profit and conservation: a successful community management experience in timber production and marketing in Guatemala. *Tropical Forest Update*, 10(1): 10–12.
- Pacheco, P.** 2004. *Law compliance: Bolivia case study*. Informe para la FAO, Roma.
- Peter, E.** 2003. *The PEFC scheme, an update*. Background study for *Footprints in the forest – current practice and future challenges in forest certification*. Taiga Consulting. Disponible en: www.fern.org/pubs/reports/footprints

- Pettenella, D. y Santi, G.** 2004. *Illegal logging and responsibility in wood procurement of Italian enterprises and customers*. Documento preparado para la FAO. Padua, Italia, Universidad de Padua.
- Richards, M.** 2004. *A review of illegal logging and forest law compliance in Indonesia*. Informe a la FAO/OIMT, Roma.
- Royal Institute of International Affairs.** 2004. *A legality standard for timber products from Indonesia*. Draft number 1.0. Disponible en: www.illegal-logging.info
- Ryder, S. y Amariei, L.** 2003. *FSC certification and strengthening legal compliance in the forest products trade*. Comunicación al Seminario sobre estrategias para el uso racional de la madera, Poiana Brasov, Rumanía, 24–27 de marzo.
- Scherr, S., White, A. y Kaimowitz, D.** 2004. *A new agenda for forest conservation and poverty reduction: making markets work for low-income producers*. Washington, DC, EE.UU., Forest Trends.
- Schnatterly, K.** 2003. *Code of ethics*. Minneapolis, Minnesota, EE.UU., Carlson School of Management, Universidad de Minnesota.
- Seneca Creek Associates y Wood Resources International.** 2004. *«Illegal» logging and global wood markets: the competitive impacts on the US wood products industry*. Informe preparado para la Asociación Americana del Bosque y el Papel, Poolesville, Maryland, EE.UU.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.** 2003. *Desarrollo e implementación de control de la extracción ilegal para un manejo forestal sostenible en el Perú*. Informe presentado al 34º período de sesiones del ITTC, Ciudad de Panamá, Panamá, 12–17 de mayo.
- The Economist.** 2003. Cut down. The courts versus the rainforest. 30 de octubre de 2003. Londres, Reino Unido.
- The Nature Conservancy y WWF.** 2005. *Alliance: building market linkages to conserve Indonesia's forests*. Folleto.
- Thiel, H.** 2004. *El inicio de una reforma política, institucional y normativa en el sector forestal ecuatoriano y el Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal del Ecuador. Un estudio de caso*. Preparado para la FAO, Roma.
- Thomas, V., Dailami, M., Dhareshwar, A., Kaufmann, D., Kishor, N., López, R. y Wang, Y.** 2000. *The quality of growth: key to less poverty and better lives for all*. Nueva York, EE.UU., Oxford University Press.
- Timber Trade Federation (TTF), Reino Unido.** 2005. *Code of Conduct*. Disponible en: www.ttf.co.uk/buying/conduct/
- Transparency International.** 2004a. *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2004*. Berlín, Alemania. Disponible en: www.transparency.org
- Transparency International.** 2004b. *Anti-corruption handbook*. Berlín, Alemania. Disponible en: www.transparency.org
- USAID.** 2002. *Guidance for promoting judicial independence and impartiality*. Technical Publication Series, Office of Democracy and Governance. Washington, DC, EE.UU.
- Wells, A., Del Gatto, F., Richards, M., Pommier, D. y Contreras, A.** 2004. *Rural livelihoods, forest law and the illegal timber trade in Honduras and Nicaragua*. Estudio de caso para CIFOR/PROFOR.

- Wesberry, J.** 2001. Combating fraud in procurement and contracting. En D. Kaufmann, M. Gonzales de Asis y P. Dininio, *Improving governance and controlling corruption. Toward a participatory and action-oriented approach grounded on empirical rigor*. Washington, DC, EE.UU., Instituto del Banco Mundial.
- White, A. y Martin, A.** 2002. *Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition*. Washington, DC, EE.UU., Forest Trends y Centro de Derecho Ambiental Internacional.
- Whiteman, A.** 2003. *An economic framework to analyse illegal activities in the forestry sector*. Comunicación presentada al XII Congreso Forestal Mundial, Ciudad de Quebec, Canadá, 21–28 de septiembre de 2003. Disponible en: www.fao.org/docrep/article/WFC/XII/1046-B3.HTM
- Zapata, J.B.** 2005. *El rol de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de los programas forestales nacionales*. Documento presentado en un acto colateral sobre la participación de la sociedad civil en los programas forestales nacionales, 17º período de sesiones del Comité de Montes (COFO), Roma, 15–19 de marzo de 2005.

Anexo 1

Códigos de conducta empresarial

La globalización, la liberalización y la concentración económica en el sector forestal están incrementando la importancia de las empresas privadas. Aunque los recursos forestales son todavía propiedad del Estado o están bajo su control en muchos países, son grupos privados y comerciales los que se ocupan casi por completo de la gestión de los bosques, el aprovechamiento de la madera y el comercio y la inversión en el sector forestal. Como las empresas tienen un poder político y económico cada vez mayor, sus actividades pueden ocasionar perjuicios muy notables. En cambio, las empresas forestales progresistas pueden inspirar principios de ética empresarial en el sector.

La elaboración de normas de comportamiento o «códigos de conducta empresarial» es uno de los instrumentos que utilizan las empresas para fomentar la observancia de la legislación forestal. Estos códigos de conducta van a veces más allá de las prescripciones legales de los países en los que desarrollan sus actividades. Los hay de dos tipos diferentes (véase el recuadro):

- códigos de conducta elaborados por empresas individuales;
- códigos de conducta elaborados por un grupo industrial que han de seguir todos los miembros.

Las empresas recurren también a otros instrumentos para promover un comportamiento responsable:

- la cooperación entre el sector público y privado para establecer objetivos conjuntos (por ejemplo, con la participación del organismo estatal de medio ambiente o de la administración forestal pública y de empresas individuales o asociaciones industriales). Este tipo de cooperación no está muy generalizado en el sector forestal pero puede darse con mayor frecuencia en el futuro.
- Acuerdos negociados entre un organismo público y la industria para conseguir determinados objetivos que se consideran deseables para la sociedad. Esta modalidad no se ha aplicado todavía en el sector forestal.

MOTIVACIONES

La presión de la opinión pública en pro de una mayor responsabilidad empresarial en el sector forestal es cada vez mayor. Las encuestas indican que una gran mayoría de los ejecutivos de las empresas consideran que la responsabilidad empresarial es un componente esencial de sus actividades (Dickson, 2002).

Muchas ONG, activistas, grupos de consumidores y políticos consideran que las empresas deben intervenir más activamente para reducir la incidencia de las actividades ilegales, asegurar la ordenación forestal sostenible y hacer realidad las aspiraciones de la sociedad en los ámbitos ambiental y social. Las ONG analizan y

Iniciativas privadas para promover la observancia de la legislación forestal

IKEA ha establecido un «modelo escalonado» para promover la actividad forestal legal y sostenible entre sus proveedores. Impone distintos requisitos como que los productos de madera sean de procedencia legal y que se respeten unas normas ambientales y sociales establecidas en el proceso de producción. En colaboración con el WWF, IKEA ha desarrollado un sistema de seguimiento de la madera para asegurar que no se registren fugas en la cadena de custodia. La asociación ha establecido también grupos de productores (es decir, cooperativas de productores de madera) comprometidos con el aprovechamiento legal de la madera.

Hay también numerosos ejemplos de códigos adoptados por el conjunto del sector industrial. La Asociación de Productos Forestales del Canadá, el Consejo Paneuropeo de Certificación Forestal y la Asociación Americana de los Bosques y el Papel han publicado códigos de conducta. Otros grupos que han publicado declaraciones similares son la Confederación Europea de la Industria del Papel y el Consejo Internacional de Asociaciones Forestales y del Papel. La Asociación Interafricana de Industrias Forestales (IFIA) ha elaborado un código de conducta para sus miembros que desarrollan actividades en la cuenca del Congo y en la zona húmeda de África occidental. En 2002, la Federación Japonesa de Asociaciones de la Industria de la Madera, la única organización que representa a las industrias de la madera del país, hizo pública una declaración sobre la tala ilegal en la que instaba a sus miembros a no utilizar madera de procedencia ilegal y prometía respaldar las iniciativas que se adoptaran para verificar la observancia de la legalidad (JFW, 2002). También en 2002, la Federación de la Industria de la Madera (TTF) estableció un código de conducta para garantizar la legalidad de los suministros de madera de sus miembros y su procedencia de bosques bien gestionados. La certificación de los bosques y de la cadena de custodia fue considerada el instrumento preferido para garantizar la procedencia legal. La TTF también ha preparado un plan de acción de 10 puntos para garantizar la procedencia legal de la madera de Indonesia (Guertin, 2003). El código de la TTF se ha utilizado como modelo para iniciativas similares en Italia, el Japón y los Países Bajos. Estas empresas y grupos industriales representan en conjunto a la inmensa mayoría de las grandes empresas forestales del mundo.

airean cada vez más la actividad empresarial ilegal y movilizan a la opinión pública. Esto, a su vez, tiene efectos directos en la imagen y las operaciones de la industria forestal y en ocasiones provoca enfrentamientos violentos (por ejemplo, los casos muy conocidos de Greenpeace en la Amazonia y la reacción contra Vigilancia Verde en el Ecuador y contra Global Witness en Camboya).

La presión procede también de los accionistas de las empresas. Algunos fondos de inversión exigen que las empresas en las que invierten confirmen que las actividades están dentro de la ley y que son responsables desde el punto de vista social y ambiental. Por ejemplo, en 2001, ABN AMRO impuso a cuatro bancos holandeses la formulación de una nueva política forestal de gran alcance en

respuesta a una campaña contra la financiación holandesa de plantaciones de palma aceitera en hábitats de orangutanes en peligro en Indonesia.

Una imagen de marca sólida es un activo empresarial intangible que puede determinar hasta el 65 por ciento del valor accionario de una empresa. La imagen tiene la máxima importancia para los minoristas pero muchas otras empresas pueden verse afectadas indirectamente por la difusión de estas preferencias de mercado a lo largo de «cadenas de valor» o «cadenas de suministro». Varios minoristas importantes europeos y norteamericanos de productos madereros ya imponen a sus proveedores requisitos estrictos, como el cumplimiento de unas mínimas normas ambientales y de la legislación del país en el que desarrollan su actividad.

EXPERIENCIAS

Las iniciativas empresariales en favor de una mejor gobernanza del sector forestal son relativamente recientes, concebidas de forma específica la mayor parte de los veces y, por tanto, muy diferentes. Algunas empresas han adoptado códigos propios, mientras que otras forman parte de un código de una asociación industrial con centenares de miembros. Algunos códigos se concentran en un aspecto legal determinado, en tanto que otros incluyen consideraciones sociales y ambientales.

Elaborar y aplicar códigos de conducta que promueven la observancia de la ley puede redundar en una mayor eficiencia y, por ende, reforzar la ventaja comparativa de una empresa a largo plazo. El respeto de la ley fomentará también una mejor imagen empresarial. La empresa podrá conseguir financiación y seguros con mayor facilidad y, tal vez, a menor precio. Las relaciones con los consumidores, los proveedores y los organismos oficiales pueden resultar más fáciles cuando el grado de confianza mutua es elevado. Al actuar legalmente, las empresas evitarán también los costos de los sobornos y litigios. Estudios recientes en otros sectores demuestran que en último extremo las empresas responsables obtienen mayores beneficios (Schnaterly, 2003; Dickson, 2002).

Para que resulten eficaces, los códigos de conducta deben:

- incluir cláusulas que establezcan sanciones por el incumplimiento con objeto de evitar el problema de los beneficiarios sin contrapartida (en la mayoría de los códigos no existen mecanismos de aplicación estrictos);
- incluir actividades de evaluación, seguimiento y verificación externas e informes públicos, con el fin de aumentar la transparencia empresarial;
- asegurar que puedan adoptarlos las pequeñas empresas.

Probablemente, los códigos de conducta serán menos eficaces cuando los mercados no discriminen claramente entre quienes cumplen los códigos y los que no lo hacen. No obstante, cuando estas iniciativas están respaldadas por un seguimiento de terceros pueden asumir una parte de las tareas de las instituciones del Estado encargadas de controlar e imponer la observancia de la ley. Los gobiernos que deseen mejorar la observancia de la legislación forestal deben acoger complacidos y respaldar estas iniciativas del sector privado cuando cumplan las condiciones que se han mencionado anteriormente.

Anexo 2

La certificación

La certificación puede ser un instrumento eficaz para mejorar la observancia de la legalidad en el sector forestal. La certificación forestal es un mecanismo voluntario basado en el mercado que proporciona la garantía de un tercero independiente de que los productos forestales se han producido con arreglo a un conjunto de normas preestablecidas. Algunos sistemas de certificación están operativos en el mundo entero, como ocurre en el caso del Consejo de Administración Forestal (FSC) y del Programa de Ratificación del Sistema de Certificación Forestal (PEFC), mientras que otros son de ámbito nacional, como la Norma de Ordenación Forestal Sostenible de la Asociación de Normas del Canadá (CSA) y la Iniciativa Forestal Sostenible (SFI) de la Asociación Americana de los Bosques y el Papel.

La mayor parte de ellos incluyen en su norma cláusulas de cumplimiento de la ley y consideran la legalidad y la transparencia como uno de los elementos fundamentales de una buena gestión forestal. Aunque los gobiernos no intervienen directamente en el proceso de certificación, algunos han adoptado políticas en materia de adquisiciones que promueven la utilización de productos certificados. Un ejemplo reciente es la declaración que formuló el Gobierno del Reino Unido en noviembre de 2004, que reconocía la certificación del FSC como garantía de legalidad y sostenibilidad. La certificación libera a los gobiernos de la carga que supone controlar la observancia de la ley, ya que la labor de supervisión corre a cargo de terceros independientes.

CERTIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN FORESTAL

La certificación forestal garantiza que la operación forestal cumple unas normas especificadas. Las operaciones forestales se evalúan con arreglo a normas ambientales, sociales y económicas definidas previamente y un auditor independiente cualificado certifica el cumplimiento. Superado ese proceso, los productos madereros procedentes de esos bosques pueden ser etiquetados para que los consumidores puedan identificar los productos procedentes de fuentes bien gestionadas.

Algunos sistemas aplican el autocontrol, mientras que otros recurren a auditores externos independientes. Sólo pueden certificar la gestión del bosque, mientras que otros incluyen el seguimiento de la cadena de custodia y certifican los productos. Algunos sistemas implican a todas las partes interesadas en el proceso de establecimiento de la norma y permiten el acceso del público a la información sobre las actividades de ordenación forestal anteriores o previstas.

Los dos sistemas con una incidencia directa en los países en desarrollo y en transición, en los que la tala y el comercio ilegales son problemas graves, son el FSC y el PEFC.

Principios del FSC

- Principio 1: Observancia de las leyes y los principios del FSC
- Principio 2: Derechos responsabilidad de tenencia y de uso
- Principio 3: Derechos de los pueblos indígenas
- Principio 4: Relaciones comunitarias y derechos de los trabajadores
- Principio 5: Beneficios del bosque
- Principio 6: Impacto ambiental
- Principio 7: Plan de ordenación
- Principio 8: Seguimiento y evaluación
- Principio 9: Mantenimiento de los bosques con alto valor de conservación
- Principio 10: Plantaciones

El sistema del FSC incluye procedimientos de auditoría independiente y control de la cadena de custodia. La legalidad de la gestión de los bosques se garantiza mediante la observancia de los principios y criterios del FSC (véase el recuadro). La certificación de la cadena de custodia comporta el seguimiento de los productos forestales.

El PEFC es un programa de reconocimiento mutuo de iniciativas nacionales, por lo que sus normas varían según el país (Peter, 2003). Las directrices operacionales del PEFC comprenden referencias a la observancia de la ley, como la indicación de que «se deben aclarar, reconocer y respetar los derechos legales, consuetudinarios y tradicionales relacionados con las tierras forestales». Los principios de certificación incluyen la disposición de que «en la gestión y certificación forestales se respetarán las leyes, reglamentos, programas y políticas nacionales. Los sistemas de certificación no pueden contravenir la legislación.» El sistema incluye prescripciones relativas al respeto de los acuerdos y convenios internacionales.

La necesidad de disponer de una orientación más específica sobre la cuestión de la legalidad ha inducido a estudiar la posibilidad de aplicar sistemas independientes de verificación de la observancia de la legalidad. En este caso, dicha verificación sería un primer paso hacia la certificación plena (Ryder y Amariei, 2003). Estos sistemas están todavía en fase de diseño y experimentación.

En 2004, el FSC introdujo su norma sobre la «madera controlada» (FSC-STD-30-010, versión 1-0), como modelo internacional para garantizar el suministro de madera obtenida legalmente (haya sido o no certificada como madera de bosques «bien gestionados»). La norma sobre la madera controlada permite a las empresas tomar medidas para asegurar la exclusión de la cadena de suministro de la madera ilegal y procedente de otras fuentes controvertidas. Un número importante de empresas de todo el mundo, certificadas y no certificadas, están tomando las medidas oportunas para aplicar la nueva norma. La norma establece un procedimiento sencillo para que los compradores especifiquen la madera y

productos madereros de sus cadenas de suministro en los que se excluyen los aspectos más controvertidos de la ordenación forestal. Permite también a los responsables de la gestión de los bosques que deben actuar en situaciones en que la certificación plena puede resultar imposible por razones que escapan a su control – por ejemplo, la falta de un sistema de tenencia claro de la tierra– suministrar madera «controlada» y acceder a los mercados internacionales.

Los gobiernos pueden facilitar la certificación de los productos forestales, fomentando así la observancia de la ley. Por ejemplo, el Gobierno de Bolivia acepta la certificación independiente del cumplimiento en los bosques de las prescripciones legales decretadas por el gobierno. Los concesionarios de madera pueden optar por que los inspectores del Estado examinen el cumplimiento o por contratar a una entidad de certificación independiente para que lleve a cabo esa tarea. La mayoría prefiere un órgano de certificación independiente a los procedimientos más complejos de la burocracia estatal. Esto beneficia también al gobierno, que no se ve en la necesidad de utilizar unas aptitudes y recursos escasos para garantizar la observancia de la ley. Esta política ha contribuido a extender la certificación en Bolivia a una superficie de 1,5 millones de hectáreas, aproximadamente, lo que ha situado al país en la vanguardia en esta cuestión en el mundo tropical (Pacheco, 2004).

CERTIFICACIÓN DE LA CADENA DE CUSTODIA

Los sistemas de certificación que incluyen el seguimiento de la cadena de custodia pueden contribuir a rastrear el origen de la madera y a dificultar la ocultación de los robos y de otras ilegalidades. La certificación de la cadena de custodia permite a los fabricantes y comerciantes de productos forestales excluir de sus cadenas de suministro la madera extraída ilegalmente. Esto, a su vez, permite a los minoristas y a otros grandes usuarios de productos forestales (por ejemplo, las dependencias de adquisiciones nacionales y locales) evitar comprar madera ilegal.

Si la información sobre la certificación sigue la madera a lo largo de la cadena de custodia, los consumidores informados pueden incidir positivamente en la ordenación forestal.

La certificación puede suscitar más interés en los países con exportaciones sustanciales a países industrializados que es más probable que demanden productos procedentes de fuentes legales. Como instrumento para combatir los actos ilegales a escala mundial, su efecto es todavía limitado. Sin embargo, aunque actualmente solamente alrededor del 3 por ciento de la superficie forestal del mundo está certificada, en su mayor parte en países desarrollados, la certificación está haciendo también progresos evidentes en países del Sur como Bolivia y el Brasil. Cabe esperar que la elaboración de nuevas normas e instrumentos, como la nueva normativa reciente sobre la madera controlada, multiplique el impacto de la certificación en los años venideros, de manera que haga una contribución más importante para asegurar la legalidad en el sector forestal.

Anexo 3

Iniciativas internacionales

El problema de la tala y el comercio ilegales de madera ocupa un lugar cada vez más destacado en el programa político de la comunidad internacional. Varios procesos, convenios, acuerdos bilaterales y multilaterales, de ámbito internacional y regional, se ocupan de la aplicación de la legislación forestal, la gobernanza y el comercio asociado en el sector forestal. En el Plan de Acción de Johannesburgo de 2002 se incluye el compromiso de «Adoptar medidas inmediatas para hacer cumplir las leyes nacionales en materia de bosques y combatir el comercio internacional ilícito de productos forestales, incluidos los recursos biológicos, con apoyo de la comunidad internacional, y apoyar la creación de capacidad humana e institucional para hacer cumplir la legislación nacional en esos ámbitos». Se presenta a continuación un breve cuadro general de los procesos y organizaciones internacionales más destacados.

CONVENIOS MUNDIALES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (www.cites.org)

La CITES es un tratado jurídicamente vinculante, con 166 signatarios en diciembre de 2004. La CITES establece niveles distintos de protección para las especies enumeradas en sus tres apéndices. Las Partes deben presentar informes sobre los progresos relacionados con la aplicación cada dos años y comunicar las sanciones aplicadas al comercio realizado en violación de la Convención. Las Partes tienen también la obligación de mantener registros de todas las transacciones de especies protegidas y de poner dichos informes a disposición de la Secretaría de la Convención.

La CITES es el único mecanismo de alcance mundial que se puede utilizar para controlar el comercio internacional de madera de procedencia ilegal. La Convención ha contribuido a frenar e incluso erradicar el comercio ilegal de algunas especies. Abarca especies que ya están amenazadas o se considera que lo estarán en un próximo futuro y se centra exclusivamente en el comercio internacional. Aunque la CITES carece de un mecanismo global de aplicación, ha incrementado la visibilidad del comercio de especies en peligro, ejerciendo presión sobre los gobiernos para que afronten el problema. Italia, por ejemplo, ha intensificado notablemente los controles y las inspecciones durante los últimos años. Se está preparando también material práctico para la identificación de especies, un problema permanente que obstaculiza las inspecciones (Pettenella y Santi, 2004).

Convenio sobre la Diversidad Biológica (www.biodiv.org)

En 2002, la Sexta Conferencia de las Partes (COP-6) del Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobó un programa ampliado de trabajo sobre la diversidad biológica forestal que comprendía estudios para evaluar los efectos de la tala forestal no autorizada sobre la fauna y la flora, sobre las comunidades indígenas y sobre los ingresos del Estado.

La relación entre el consumo de productos forestales en los países importadores y las actividades de tala no autorizada en los países productores fue objeto de debate durante la COP-6. Se abordaron otras cuestiones como la definición de actividades ilegales, la creación de capacidad para la aplicación efectiva de la legislación forestal, los códigos de conducta y los sistemas de seguimiento de los productos.

PROCESOS REGIONALES

Iniciativas FLEG respaldadas por el Banco Mundial

El Banco Mundial, los gobiernos del Reino Unido y los Estados Unidos y otros asociados han organizado una serie de procesos de Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales (FLEG). Estos procesos se orientan a mejorar la gobernanza en el sector forestal y a promover el diálogo y la cooperación a escala internacional entre los países productores y los países consumidores de madera para combatir la tala y el comercio ilegales. Asimismo, alientan a los países vecinos a mejorar los vínculos y armonizar la reglamentación. Los procesos FLEG han obtenido un amplio reconocimiento por su labor de movilización del compromiso político para adoptar medidas correctivas en los países participantes.

Proceso FLEG de Asia sudoriental. En 2001, los ministros de Asia oriental y el Pacífico, Europa y América del Norte formularon la Declaración de Bali, en la que prometían luchar contra los delitos forestales reforzando la colaboración bilateral, regional y multilateral. La Declaración de Bali quebró la reticencia tradicional a discutir los problemas de la tala y el comercio ilegales. El programa de actividades regionales y nacionales representa una iniciativa innovadora, global e integrada para afrontar los problemas de la tala y el comercio ilegales. En 2002, un equipo de tareas y un grupo asesor de ámbito regional estudiaron medios prácticos para dar significado operativo a la Declaración.

Otras iniciativas regionales FLEG. Se han puesto en marcha iniciativas similares en África y está previsto impulsarlas en América Latina, Europa y la Federación de Rusia. El proyecto de Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales de África tiene como finalidad conseguir el compromiso de los actores principales y establecer condiciones normativas, jurídicas e institucionales favorables para mejorar la observancia de la legislación forestal. En 2003 se celebró una reunión ministerial en Yaundé, el Camerún. El Gobierno de la Federación de Rusia proyecta celebrar a finales de 2005 una Conferencia Ministerial sobre la Aplicación de las Leyes y la Gobernanza Forestales en Europa y Asia septentrional.

Iniciativa FLEGT de la Unión Europea (www.europa.eu.int/comm/development)

En 2003, la Comisión Europea hizo público un Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, la Gobernanza y el Comercio Forestales (FLEGT). El plan fue aprobado por los Estados miembros a finales de ese mismo año y es una de las iniciativas internacionales más ambiciosas adoptadas hasta la fecha para excluir la madera ilegal de los mercados internacionales. Se centra en el establecimiento de sistemas voluntarios de licencias sobre la madera cuya finalidad es determinar la legalidad de la producción y recurrir a un sistema de verificación creíble (probablemente independiente) del comportamiento legal en cada una de las etapas de la cadena de custodia de la madera. La UE también apoyará medidas para restringir las inversiones en actividades que puedan fomentar la ilegalidad y la utilización de fondos forestales de fuentes ilegales para financiar conflictos armados.

El plan recomienda asimismo que todos los donantes hagan hincapié en la importancia de la ordenación forestal, la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos forestales basados en la comunidad y exhorta a los Estados miembros de la UE a adoptar medidas para excluir la madera de procedencia ilegal en las compras públicas. La Comisión tiene el propósito de estudiar los medios para integrar las actividades de lucha contra la tala ilegal en la legislación relativa al blanqueo de dinero.

El sistema de la UE se basará en una serie de acuerdos bilaterales con los principales países asociados productores y exportadores de madera. Sus efectos dependerán de la capacidad de la Comisión para establecer acuerdos de asociación con un número importante de países productores exportadores, evitando así el desvío de la madera ilegal exportada a través de terceros países. Uno de los beneficios que obtendrán los países exportadores que participen en el sistema de licencias es que se situarán en posición ventajosa en relación con las políticas de adquisiciones públicas y privadas, ya que, por definición, toda importación en la UE desde esos países será legal. En julio de 2004 se publicó un proyecto de reglamento para aplicar el sistema de licencias y facultar a los organismos aduaneros de la UE para impedir la entrada en la Unión Europea de productos de madera sin licencia. El proyecto de reglamento está ahora en tramitación en el Consejo de la UE (Brack, 2005).

En marzo de 2005, más de 70 empresas madereras y sus federaciones, como la Federación de la Industria de la Madera del Reino Unido, la Federación de la Industria de la Madera de los Países Bajos, B&Q e IKEA emitieron una declaración conjunta en la que hacían un llamamiento a la Comisión para que elabore legislación que proscriba la madera ilegal. La Comisión prometió estudiar todos los argumentos con atención, indicando el mismo tiempo que los factores técnicos y políticos impiden solucionar el problema únicamente a través de la legislación (FERN, 2005).

Programa de Acción sobre los Bosques del G-8

La Cumbre del G-8 de 1997 estableció un Programa de Acción sobre los Bosques para acelerar la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (GIB). Una de las seis esferas de acción del programa era la lucha contra la tala ilegal, incluida la evaluación de la naturaleza y el volumen del comercio internacional de madera extraída de forma ilegal y las medidas que se debían aplicar para conseguir una mayor transparencia del mercado.

Aunque el informe final del programa del G-8 se publicó en 2002, en las reuniones que ha celebrado posteriormente se ha mantenido el compromiso de afrontar el problema de la tala y el comercio ilegales. La Declaración formulada por el G-8 en Evian en 2003 contiene el compromiso de sus miembros de ayudar a los países a adoptar tecnologías modernas, como la las imágenes por satélite, para contribuir a combatir la tala ilegal. La declaración final de la reunión ministerial sobre medio ambiente y desarrollo del G-8, que tuvo lugar en marzo de 2005, también incluye varios puntos relacionados con la tala ilegal, incluso medidas para frenar la importación de madera extraída de forma ilícita y para fomentar políticas públicas de compra de madera que favorezcan la madera obtenida por procedimientos legales. Los ministros también pidieron la celebración de una reunión de expertos en 2006 para examinar los progresos conseguidos en relación con los compromisos asumidos, para intercambiar experiencias sobre las medidas destinadas a combatir la tala ilegal y para hacer públicas las conclusiones.

Conferencia Ministerial sobre la Protección de Bosques en Europa (www.mcpfe.org)

La Conferencia Ministerial sobre la Protección de Bosques en Europa (MCPFE) es una iniciativa política de alto nivel en la que participan 40 países europeos y la Comunidad Europea, que se puso en marcha en 1960 para promover la ordenación forestal sostenible en Europa. El diálogo incluye también a observadores de países no europeos, organizaciones no gubernamentales e internacionales, asociaciones de propietarios forestales y la industria forestal.

En su cuarta reunión celebrada en 2003, la MCPFE hizo pública la Declaración de la Cumbre de Viena sobre los Bosques para la Vida, en la que las partes se comprometen a adoptar 26 medidas, dos de ellas centradas en la mejora de la gobernanza en el sector forestal en Europa y en otros lugares:

- promover incentivos para la protección y ordenación sostenible de los bosques y eliminar aquellos incentivos que influyen negativamente en los bosques y en su biodiversidad;
- adoptar medidas eficaces para fomentar la buena gobernanza y la aplicación de la legislación forestal, así como para luchar contra la extracción ilegal de productos forestales y el comercio asociado, y contribuir a los esfuerzos internacionales orientados a estos fines.

Los signatarios acordaron elaborar un programa de trabajo para la aplicación de los compromisos de la Cuarta Conferencia Ministerial.

Asociación Forestal de Asia (www.asiaforests.org) y Asociación Forestal de la Cuenca del Congo (www.cbfp.org)

Durante la fase previa a la celebración de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en 2002 se formaron dos asociaciones internacionales con la participación de gobiernos nacionales, instituciones internacionales y grupos de la sociedad civil. Uno de sus objetivos era combatir la tala ilegal.

La Asociación Forestal de Asia (AFP), que promovieron el Japón e Indonesia, comprende ahora a 15 gobiernos, la Comisión Europea, ocho organizaciones internacionales y cuatro grupos no gubernamentales. Las prioridades de la asociación son la elaboración de unas normas legales mínimas, el seguimiento de la madera, la adopción de sistemas de verificación, el fomento entre los países de medidas destinadas a eliminar la importación y exportación de madera extraída de forma ilegal, la cooperación y coordinación internacional en materias tales como las estadísticas comerciales, el intercambio de información sobre la tala y el comercio ilegales, la investigación y la sensibilización. Una de las iniciativas de la AFP es estudiar las posibilidades de cooperación entre organismos regionales de control de las fronteras. Un estudio realizado bajo los auspicios de The Nature Conservancy ha examinado la legislación de los principales países comerciantes de África y el estudio se profundizará en 2005.

La Asociación Forestal de la Cuenca del Congo (CBFP) está integrada por 29 miembros, entre los que figuran tres organizaciones internacionales y 10 grupos no gubernamentales. Su objetivo es mejorar la comunicación y la coordinación entre sus miembros para promover la ordenación sostenible de los ecosistemas forestales y de la flora y fauna silvestres de la Cuenca del Congo, implantar un buen sistema de gobernanza y elevar el nivel de vida de la población de la región. Una de las más recientes iniciativas conjuntas de la CBFP fue un taller celebrado en marzo de 2004 para diseñar un sistema de control de las concesiones forestales con el fin de documentar las prácticas de aprovechamiento de la industria en la región y destacar a las empresas que están dando los pasos más importantes hacia el logro de la sostenibilidad.

INICIATIVAS NACIONALES

Iniciativa del Presidente de los Estados Unidos contra la tala ilegal (www.usaid.gov)

La Iniciativa del Presidente, que se adoptó en 2003, tiene como finalidad ayudar a los países en desarrollo a combatir la tala ilegal, el comercio de productos madereros procedentes de fuentes ilegales y la corrupción. Las actividades se centran en los países de la cuenca del Congo, la cuenca del Amazonas, América Central y del Sur y Asia sudoriental.

La iniciativa se basa en cuatro actuaciones estratégicas:

- buen gobierno y racionalización de los regímenes jurídicos y aplicación de las leyes;
- medidas orientadas a conseguir la participación de las comunidades en la gestión forestal;

- transferencia de tecnología, sistemas integrados de seguimiento y creación de capacidad en los países;
- buenas prácticas empresariales, mercados transparentes y comercio legal, incluso la capacidad de los países para aplicar la CITES.

Las actuaciones incluyen el apoyo a la Alianza mundial en favor de los productos forestales sostenibles de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la financiación de proyectos de la OIMT para impartir capacitación en la aplicación de la CITES y para mejorar los datos sobre el comercio de la madera, la evaluación de los mercados internacionales de la madera para identificar factores críticos relacionados con la tala ilegal y el examen de las autoridades jurídicas nacionales encargadas de luchar contra la tala ilegal.

Programa de Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales del Reino Unido (www.illegal-logging.info/dfid)

Este programa trienal, iniciado en octubre de 2002, se orienta a facilitar la introducción de reformas en las instituciones nacionales, regionales e internacionales para afrontar el problema de la tala ilegal y el comercio internacional de madera extraída ilegalmente. Se centra en la mejora de la gestión de los bosques en África occidental y central y en el mantenimiento del impulso político del proceso de Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales de África (AFLEG) mediante el respaldo de reuniones subregionales, el fortalecimiento de la sociedad civil y el diálogo con el sector privado. El apoyo para promover y aplicar acuerdos voluntarios de asociación en el marco del Plan de Acción FLEGT de la UE también reforzará las oportunidades de encauzar las fuerzas del mercado de consumo y eliminar los productos madereros de extracción ilegal de las exportaciones de los países de África occidental y central a la UE.

ACUERDOS BILATERALES SOBRE EL COMERCIO DE MADERA

Los interlocutores comerciales pueden concertar acuerdos bilaterales como instrumentos basados en el mercado para frenar el comercio ilegal de madera. Así, Indonesia ha suscrito acuerdos bilaterales con algunos de sus principales compradores de madera y productos madereros como el Reino Unido, Noruega, China, el Japón y Corea. Los acuerdos comportan un «memorando de entendimiento» por el que las Partes se comprometen a colaborar para reducir y, en última instancia, erradicar la tala ilegal y el comercio internacional de madera y productos madereros extraídos ilegalmente.

El memorando de entendimiento entre Indonesia y el Reino Unido, el que hasta la fecha ha alcanzado un mayor desarrollo, establece que las Partes cooperarán en la aplicación de reformas de la reglamentación y las políticas, con inclusión de:

- La identificación por ambos gobiernos de cualquier reforma de la legislación forestal y relacionada con el sector y de las medidas necesarias para impedir el aprovechamiento, exportación y comercio de madera y productos madereros extraídos ilegalmente.

- El apoyo de ambos gobiernos al desarrollo, experimentación y aplicación de sistemas de verificación del cumplimiento de la legalidad sobre la base de sistemas de seguimiento e identificación de la cadena de custodia verificados de manera independiente, que en su momento se aplicarán en toda Indonesia.
- La prestación de asistencia para el fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera por el Reino Unido en apoyo del diseño y aplicación de dichos sistemas de verificación del cumplimiento y de las reformas legales y administrativas complementarias que sean necesarias.
- El apoyo de ambos gobiernos a la participación de la sociedad civil en el empeño de frenar la tala y el comercio ilegales y, en particular, para el control de la aplicación de la verificación del cumplimiento.
- El establecimiento conjunto de sistemas para la recogida e intercambio oportunos de datos sobre el comercio de madera y productos madereros entre los dos gobiernos.
- El establecimiento conjunto de una colaboración eficaz entre los organismos y redes de aplicación de la ley de los dos países, con objeto de brindar asistencia mutua en la aplicación de la legislación de Indonesia y el Reino Unido.
- El impulso de ambos gobiernos a la adopción de medidas por la industria para reducir y, en última instancia, eliminar el transporte y la venta de madera y productos madereros ilegales, con inclusión de la medida de suministrar únicamente madera y productos madereros cuya legalidad haya sido acreditada mediante los sistemas de verificación del cumplimiento antedichos o mediante cualquier otro medio igualmente eficaz.

Para orientar la aplicación del memorando se estableció un plan de acción conjunto que incluía un calendario de aplicación de los compromisos anteriores. Cabe señalar que algunos países han adoptado medidas unilaterales, en lugar de bilaterales, para impedir la entrada de madera ilegal en sus mercados. Por ejemplo, Malasia ha aprobado una ley que prohíbe la importación de madera procedente de Indonesia.

ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES INTERNACIONALES

Los organismos internacionales pueden ayudar a los gobiernos a racionalizar su política forestal y su marco legislativo y a fortalecer la capacidad para una mejor aplicación de la ley.

Asociación de Colaboración en Materia de Bosques (www.fao.org/forestry/cpf)

La Asociación de Colaboración en Materia de Bosques (ACB) es una asociación interinstitucional de 14 organizaciones internacionales importantes relacionadas con los bosques, instituciones y secretarías de convenios, que se estableció en abril de 2001 para mejorar la cooperación y coordinación en materia forestal. Las principales actividades de los asociados en la esfera de la aplicación de la legislación forestal se describen en las secciones correspondientes a cada organismo.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (www.fao.org)

En el informe de la FAO *Situación de los bosques del mundo 2001* se dedicó un amplio espacio a las actividades forestales ilegales. Posteriormente, la Organización ha venido realizando distintas actividades para apoyar los esfuerzos de los países encaminados a mejorar la gobernanza del sector forestal. A comienzos de 2002 se organizó una reunión de expertos con participación de varias organizaciones internacionales, ONG, el sector privado e instituciones de investigación para examinar un conjunto de reformas normativas que podrían contribuir a mejorar la observancia de la ley en el sector forestal. También se presta apoyo a proyectos destinados a mejorar la aplicación de la legislación forestal en Mozambique, Honduras, Costa Rica y Nicaragua. Las comisiones forestales regionales de la FAO constituyen también un foro para intercambiar información y promover la cooperación en el ámbito regional sobre cuestiones muy diversas entre las que figuran la gobernanza forestal y el comercio de madera.

La declaración de la Reunión Ministerial que hospedó la FAO en 2005 incluye el compromiso de mejorar la aplicación de la legislación y la gobernanza forestales a escala nacional y, a tal fin, fomentar la cooperación internacional en apoyo del comercio internacional de madera y productos forestales de bosques explotados legalmente y gestionados de manera sostenible. El Comité de Montes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación pidió en su período de sesiones de 2005 que la Organización preste asistencia a los países para mejorar la aplicación de la legislación forestal.

El Mecanismo para los programas forestales nacionales, que tiene su sede en la FAO, contribuye a las reformas normativas en los países miembros reforzando su base de conocimientos y facilitando su difusión al público, a los responsables de las decisiones y a otras partes interesadas, aumentando así la concienciación y facilitando las reformas normativas y jurídicas. El Mecanismo puede incluir consideraciones relativas a las actividades ilegales en sus programas de acción.

Organización Internacional de las Maderas Tropicales (www.itto.or.jp)

La OIMT está formada por 59 países que representan el 80 por ciento de los bosques tropicales del mundo y el 95 por ciento del comercio mundial de madera tropical. La OIMT se desempeña como foro de debate sobre el comercio forestal y la ordenación forestal sostenible y también financia proyectos, algunos de los cuales se centran en la gobernanza y el comercio ilegal forestales. En noviembre de 2001, el Consejo Internacional de las Maderas Tropicales adoptó una decisión sobre «la aplicación de la legislación forestal en el contexto de la producción y el comercio sostenibles de madera». Se encargaron estudios de casos por países pormenorizados sobre la aplicación de la legislación forestal (algunos de los cuales se han utilizado para preparar este documento) y se exhortó a los países miembros a presentar propuestas de proyectos relacionados con la aplicación de la legislación. La OIMT también ayuda a los países miembros a elaborar marcos para la aplicación de la ley en el sector forestal. Actualmente, respalda la aplicación de enfoques progresivos para la certificación en los países productores de madera tropical. Un elemento importante en estos enfoques es la verificación de la legalidad de la madera.

Programa sobre los bosques (www.profor.info)

PROFOR, una iniciativa de varios donantes que acoge el Banco Mundial, se estableció en 1997 para aplicar algunas de las recomendaciones del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques. Su finalidad es intensificar la contribución de los bosques a la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la protección de los servicios ambientales. La gobernanza forestal –y, con ella, la aplicación de la política y la legislación forestales– figura en el programa de PROFOR.

Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (www.un.org/esa/forests)

El FNUB se estableció en 2000 para promover la aplicación de las propuestas de acción del GIB/FIB. En 2003 se debatió en el cuarto período de sesiones del Foro la tala ilegal y el comercio asociado. La resolución del Foro exhortó a los países a mejorar la aplicación de la ley en el sector forestal y a combatir el comercio ilegal de productos forestales. También pidió a la comunidad internacional que aportara los recursos necesarios para mejorar la aplicación de la ley.

Banco Mundial (www.worldbank.org)

La Estrategia Forestal del Banco Mundial comprende entre sus esferas prioritarias de apoyo la mejora de la gobernanza del sector forestal y la lucha contra las actividades ilegales y la corrupción. Como organismo coordinador, el Banco Mundial ha desempeñado una función principal en la organización de las iniciativas FLEG regionales en Asia y África que se han considerado anteriormente. También contribuye a la lucha contra las actividades ilegales en el sector forestal en varios países.

Alianza Banco Mundial/WWF (www.forest-alliance.org)

La Alianza Banco Mundial/WWF para la conservación y utilización sostenible de los bosques es una alianza mundial de la que forman parte gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. El eje central de la labor de la Alianza es la conservación y ordenación sostenible de las zonas forestales protegidas y la certificación forestal. La Alianza presta asistencia al Gobierno de Indonesia para elaborar una estrategia de lucha contra la tala ilegal de conformidad con las recomendaciones y acuerdos adoptados en el marco de la iniciativa FLEG.

CONCLUSIÓN

Los mecanismos encaminados a regular el comercio internacional de madera y productos madereros tienen importancia pero son tan sólo uno de los muchos instrumentos que se pueden utilizar para combatir la tala y el comercio ilegales. Además de los problemas operacionales que ya se han examinado, hay que señalar que solamente una pequeña proporción de la producción es objeto de comercio internacional y que por lo general los mercados nacionales no conceden gran importancia a la legalidad. Por ello es de máxima importancia centrar la atención en promover una mejor gobernanza y observancia de la ley en el sector forestal en los planos nacional y local.