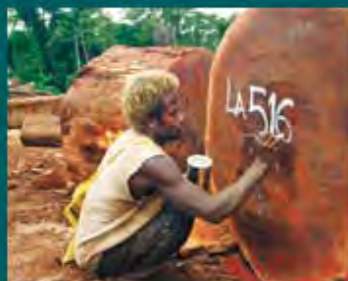




MADERA LEGAL

Verificación y gobernanza en el sector forestal

David Brown, Kate Schreckenber, Neil Bird, Paolo Cerutti,
Filippo Del Gato, Chimere Diaw, Tim Fomété, Cecilia Luttrell,
Guillermo Navarro, Rob Oberndorf, Hans Thiel, Adrian Wells



Madera legal

Verificación y gobernanza
en el sector forestal

Madera legal

Verificación y gobernanza en el sector forestal

David Brown, Kate Schreckenber, Neil Bird,
Paolo Cerutti, Filippo Del Gato, Chimere Diaw,
Tim Fomété, Cecilia Luttrell, Guillermo Navarro,
Rob Oberndorf, Hans Thiel, Adrian Wells



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

© Centro Agronómico Tropical de investigación y Enseñanza, 2010

ISBN 978-9977-57-516-2

634.98

M181 Madera legal : verificación y gobernanza en el sector forestal / David Brown... [et al.]. – 1° ed. – Turrialba, C.R : CATIE, 2010
358 p. : il.

ISBN 978-9977-57-516-2

Título original: Legal timber : verification and governance in the forest sector.
Traducido al español por Elizabeth Mora

1. Madera – Mercadeo – América Central 2. Ordenación forestal – América Central
3. Gobernanza – América Central I. Brown, David II. Schreckenber, Kate III. Bird, Neil
IV. Cerutti, Paolo V. Del Gatto, Filippo VI. Diaw, Chimere VII. Fomété, Tim
VIII. Luttrell, Cecilia IX. Navarro, Guillermo XI. Oberndorf, Rob XII. Thiel, Hans
XIII. Wells, Adrián XIV. CATIE XIV. Título.

Originalmente publicado en inglés

Brown, D; Schreckenber, K; Bird, N; Cerutti, P; Del Gato, F; Diaw, C; Fomété, T; Luttrell, C; Navarro, G; Oberndorf, R; Thiel, H; Wells, A. 2008. Legal Timber; Verification and Governance in the Forest Sector. London, UK, ODI. 331 p.

Traducción: Elizabeth Mora

Diagramación: Rocío Jiménez, CATIE

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni parcial ni totalmente por ningún medio, ni transmitida, ni almacenada electrónicamente sin previo consentimiento por escrito del editor.

Fotos de portada y contraportada

© FAO/Roberto Faidutti/ CFU000538 (portada abajo izquierda)

© Panos Pictures/Gerd Ludwig (portada arriba)

© Panos Pictures/Natalie Behring (portada abajo centro)

© ODI (portada abajo derecha)

© Panos Pictures/Fred Hoogervorst (contraportada)

Contenido

Cuadros, figuras y recuadros		vii
Abreviaturas y acrónimos		x
Agradecimientos		xiii
Principales colaboradores		xiv
Prólogo		xvi
Prefacio		xviii
PARTE A	Introducción a la verificación	
Capítulo 1	Evolución de políticas relacionadas con la tala ilegal	3
Capítulo 2	La verificación forestal: una disciplina emergente	13
Capítulo 3	Aprendiendo de la experiencia extrasectorial	27
PARTE B	Estudios de casos sobre verificación forestal nacional	
Capítulo 4	Temas analizados en los estudios de casos	55
Capítulo 5	El Consejo de Prácticas Forestales de British Columbia	81
Capítulo 6	La evolución del sistema de control forestal en Costa Rica	91
Capítulo 7	El sistema nacional de control forestal de Honduras	103
Capítulo 8	Verificación forestal en Nicaragua	113
Capítulo 9	Acatamiento de la ley bajo el sistema brasileño de gobernabilidad forestal	125
Capítulo 10	Sistema Tercerizado de Control Forestal en Ecuador	135
Capítulo 11	El sistema de verificación forestal en Camerún	145
Capítulo 12	Ghana: la reforma a la gobernanza mediante el diseño del sistema	157
Capítulo 13	La experiencia del monitoreo independiente en Camboya	167
Capítulo 14	Los Comités Multisectoriales de Protección Forestal en Filipinas	177
Capítulo 15	Verificación del cumplimiento de la ley en Indonesia	187
Capítulo 16	Enfoques múltiples para mejorar el control forestal en Malasia	203

PARTE C	Revisión de temas transversales	
Capítulo 17	Los temas transversales revisados	233
Capítulo 18	Apropiación de los sistemas de verificación forestal	237
Capítulo 19	Bases legales de los sistemas de verificación en el sector forestal	247
Capítulo 20	Independencia del trabajo de verificación	257
Capítulo 21	Impactos de los sistemas de verificación forestal en el desarrollo del país	267
Capítulo 22	Convergencia entre certificación y verificación forestal para asegurar la legalidad	275
Capítulo 23	Nuevas tecnologías para apoyar la gobernanza forestal mejorada	285
Capítulo 24	Procesos con multiplicidad de actores: lecciones para la verificación de la madera	295
PARTE D	Diseño de sistemas de verificación forestal equitativos y eficientes	
Capítulo 25	Principios y práctica: diseño del sistema de verificación en el sector forestal	305
Capítulo 26	Conclusiones: verificación de la legalidad y reforma de la gobernanza forestal	325
Anexo	Mensajes políticos	333
Bibliografía		339
Índice temático		353

Cuadros, figuras y recuadros

Cuadros

1.1	Estimaciones porcentuales de las exportaciones de madera ilegal proveniente de países seleccionados (2006)	12
2.1	Comparación entre certificación y verificación	22
3.1	Comparación de experiencias extra-sectoriales de verificación y la situación del mercado maderero	29
4.1	Aspectos de la verificación analizados por los estudios de casos	55
4.2	Motores claves para la participación de diferentes actores en el establecimiento de un sistema de verificación	59
4.3	Destinos de las exportaciones (2006) de los países incluidos en los estudios de casos VERIFOR, expresadas en porcentaje del total de sus exportaciones	65
5.1	British Columbia: datos estadísticos claves	81
6.1	Costa Rica: datos estadísticos claves	91
7.1	Honduras: datos estadísticos claves	103
8.1	Nicaragua: datos estadísticos claves	113
8.2	Casos investigados por la Procuraduría Ambiental de Nicaragua en el 2005	120
9.1	Brasil: datos estadísticos claves	125
9.2	Verificación del cumplimiento de la ley forestal en Brasil	133
10.1	Ecuador: datos estadísticos claves	135
11.1	Camerún: datos estadísticos claves	145
12.1	Ghana: datos estadísticos claves	157
13.1	Cambodia: datos estadísticos claves	167
14.1	Filipinas: datos estadísticos claves	177
15.1	Indonesia: datos estadísticos claves	187
15.2	Elementos claves del sistema de verificación forestal de Indonesia	193
16.1	Malasia: datos estadísticos claves	203
16.2	Comparación resumida de los sistemas de verificación forestal en Malasia	208
17.1	Marco conceptual para analizar el diseño de un sistema de verificación	234
22.1	Requisitos de legalidad y sostenibilidad en los principales esquemas de certificación	276
22.2	Diferencias claves entre verificación y certificación	278

Figuras

1.1	Área de bosques certificados (millones de hectáreas)	5
1.2	Área certificada como porcentaje de la cobertura total de bosques en la región	5
2.1	Marco simplificado de sistemas típicos de verificación forestal en el ámbito nacional e internacional	15
4.1	Niveles de exportaciones de maderas duras tropicales provenientes de los países incluidos en los estudios de casos de VERIFOR (2006)	64
4.2	Principales destinos de las maderas duras tropicales provenientes de algunos países productores hacia la UE (datos del 2006)	66
5.1	Principales actividades del Consejo de Prácticas Forestales de British Columbia en sus primeros diez años (1995-2004)	84
5.2	Verificación en el sector forestal de British Columbia	87
6.1	Flujo de procedimientos administrativos en el sistema de control forestal de Costa Rica	94
6.2	Flujo de procedimientos de control en el sistema de control forestal de Costa Rica	95
6.3	Controles cruzados y sanciones en los procedimientos administrativos y de verificación en Costa Rica	96
7.1	Procedimientos administrativos para la aprobación de planes de manejo forestal en Honduras	107
7.2	Procedimientos administrativos para la aprobación e implementación del plan operativo anual en Honduras	108
7.3	Actores intra y extra-sectoriales participantes en la verificación forestal en Honduras	111
8.1	Control y verificación forestal en Nicaragua	117
8.2	Control y verificación forestal extra-sectorial en Nicaragua	119
10.1	Estructura básica del SNTCF	139
10.2	Flujo de servicios de control forestal	140
10.3	Sistema de controles cruzados y balances en el SNTCF	141
11.1	Importancia relativa de los destinos de la madera exportada de Camerún	147
11.2	Actores y funciones de verificación en Camerún	150
12.1	El sistema de control forestal en Ghana	162
12.2	Sistema de verificación propuesto para Ghana	162
13.1	Estructura del sistema de monitoreo independiente de Camboya (1999 al 2003)	171
13.2	Estructura del sistema de monitoreo independiente de Camboya (2003 a 2005)	171
14.1	Composición de los MFPC	179
15.1	Sistemas de verificación forestal en Indonesia	192
15.2	Manejo de la madera (PUHH) en Indonesia	194
16.1	Manejo de la madera en bosques de reserva permanente en Malasia Peninsular	211
16.2	Monitoreo, auditoría y cumplimiento del sector forestal en Malasia peninsular	213
16.3	Manejo de la madera por parte de las SFMLA en Sabah	216
16.4	Monitoreo, auditoría y cumplimiento del sector forestal en Sabah	218
16.5	Manejo de la madera en Sarawak	221
16.6	Monitoreo y auditoría forestal en Sarawak	223
16.7	Monitoreo, verificación y rastreo de importaciones de madera	226

Recuadros

2.1	¿Por qué el sector forestal es tan propenso a la ilegalidad?	17
2.2	¿Cómo se manifiesta la ilegalidad en el sector forestal?	18
3.1	El sistema de certificación del proceso Kimberley	32
3.2	El protocolo de Montreal	34
3.3	La Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES)	35
3.4	La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto	38
3.5	Estándares para alimentos y procesamiento de carne	41
3.6	La Autoridad Internacional de Energía Atómica	44
3.7	Observación internacional de elecciones	47
3.8	El trabajo del defensor de los habitantes	48
4.1	Resumen del marco analítico	57
4.2	Elementos en un sistema de verificación	75
7.1	Monitoreo forestal independiente en Honduras	106
16.1	Disputas existentes por los derechos consuetudinarios de aborígenes y nativos en Malasia	206
19.1	Enfoques escalonados de legalidad	250
20.1	Requisitos generales ISO para entes certificadores y sistemas de certificación	261
23.1	Tecnologías para apoyar las reformas en el sector forestal en Mato Grosso, Brasil	290

Abreviaturas y acrónimos*

AAV	Acuerdo de asociación voluntaria
ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AFE-COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
AFLEG	Africa Forest Law Enforcement and Governance
AIMA	Asociación Ecuatoriana de Industriales de la Madera
ALFA	Aplicação da Legislação Florestal na Amazônia, Brasil
AusAID	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional
BC	British Columbia, Canadá
BRIK	Comisión para la Revitalización de la Industria de Madera, Indonesia
CAD	Dólares canadienses
CAP	Corta anual permitida
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CBFMA	Acuerdo de manejo forestal comunitario, Filipinas
CE	Comisión Europea
CEDENMA	Comité Ecuatoriano de Protección al Ambiente y la Naturaleza
CENRO	Oficinas comunales del ambiente y de los recursos naturales, Filipinas
CESS	Centro de Estudios Económicos y Sociales de Indonesia
CF	Comisión Forestal, Ghana
CIFOR	Centro Internacional de Investigación Forestal
CITES	Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas
CMPB	Comités Multisectoriales de Protección Forestal, Filipinas
CO	Certificado de origen
COMAFORS	Corporación para el Manejo Forestal Sostenible, Ecuador
CONADEH	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras
CONAFLOR	Comisión Interinstitucional Coordinadora del Programa Nacional Forestal, Brasil
Covirenas	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales, Costa Rica
CREA	Consejo Regional de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía, Brasil
CTS	Sistema de rastreo de casos, Camboya
Danida	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DARN	Departamento del Ambiente y Recursos Naturales, Filipinas
DBNP	Dominio de bosques no permanentes, Camerún
DBP	Dominio de bosques permanentes, Camerún
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido
DFO	Oficina Forestal de Distrito, Malasia
DKD	Consejo Forestal Regional, Indonesia
DKN	Consejo Forestal Nacional, Indonesia
DOI	Departamento de Inspección, Camboya
DR	Impuesto de reforestación, Indonesia
DRC	República Democrática del Congo
EIA	Agencia de Investigación Ambiental, Malasia

* Las siglas de todos los tratados, foros, conferencias y organismos internacionales mencionados en el texto se mantienen en el idioma original.

EIA	Evaluación de impacto ambiental
ENR-SECAL	Préstamo de ajuste al sector de recursos naturales y el ambiente, Filipinas
ETPIK	Registro obligatorio de las exportaciones, Indonesia
FCMO	Oficina de supervisión de delitos forestales, Camboya
FCMRP	Proyecto de seguimiento y denuncia de delitos forestales, Camboya
FLEG	Gobernanza y cumplimiento de la ley forestal
FLEGT	Comercialización, gobernanza y cumplimiento de la ley forestal
Fonafffo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Costa Rica
FPB	Consejo de Prácticas Forestales, Canadá
FPIC	Consentimiento libre, previo e informado
FRIS	Sistema de inventario de recursos forestales, Indonesia
FRPA	Acta de prácticas del bosque y la montaña, Canadá
FSC	Consejo de Manejo Forestal
FSD	División de Servicios Forestales, Ghana
GFTN	Red Global de Comercio Forestal
GFW	Global Forest Watch
IAEA	Autoridad Internacional de Energía Atómica
IBAMA	Instituto Brasileño del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Honduras
IFF	Foro Intergubernamental de los Bosques
IFMA	Acuerdo de Manejo Forestal Industrial, Filipinas
INAFOR	Instituto Nacional Forestal, Nicaragua
INPE	Instituto Nacional de Investigación Espacial, Brasil
IPF	Panel Intergubernamental de los Bosques
ISO	Organización Internacional de Estandarización
IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
KPCS	Sistema de certificación del Proceso Kimberley
LEI	Indonesian Eco-label Institute
LPI	Grupos de Evaluación Independientes, Indonesia
MAF	Ministerio de Asuntos Forestales, Indonesia
MAFF	Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca, Camboya
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal, Nicaragua
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, Nicaragua
MC&I	Criterios e indicadores, actividades y estándares de desempeño para la certificación del manejo forestal, Malasia
M del A	Ministerio del Ambiente, Ecuador
MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
MFI	Monitoreo forestal independiente
MFR	Ministerio de Bosques y Montañas, Canadá
MFS	Manejo forestal sostenible
MI	Monitor independiente
Minaet	Ministerio del Ambiente, Energía, Minas y Telecomunicaciones, Costa Rica
MINEFI	Ministerio de Finanzas, Camerún
MINFOF	Ministerio de Bosques y Vida Silvestre, Camerún

MOP	Manual de procedimientos y operaciones del Banco Mundial
MPRM	Ministro de Planificación y Manejo de Recursos, Sarawak
MTCC	Consejo Malayo de Certificación de la Madera
MTIB	Comisión de la Industria de la Madera de Malasia
NTBT	Tratado de Veda a Pruebas Nucleares
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar, Reino Unido
OHL	Operación Bosques Sostenibles, Indonesia
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organismo no gubernamental
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PFN	Programa Forestal Nacional, Brasil
PFN	Patrimonio Forestal Nacional
PM	Plan de manejo
PMF	Plan de manejo forestal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan operativo anual
PPATK	Centro de Análisis y Reportaje de Transacciones Financieras de Indonesia
ProManejo	Programa de Manejo de los Recursos Naturales Renovables, Brasil
PUHH	Sistema de Administración de la Madera, Indonesia
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte, Nicaragua
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur, Nicaragua
RECOFTC	Centro Regional para la Capacitación en Forestería Comunitaria para Asia y el Pacífico
REMBLAH	Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras
SFC	Corporación de Silvicultura de Sarawak
SGS	Société Générale de Surveillance, Suiza
SIGICOF	Sistema Automatizado de Manejo de Infracciones e Información Forestal, Camerún
SIGIF	Sistema Automatizado de Manejo de Información Forestal, Camerún
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Costa Rica
SNTCF	Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal, Ecuador
STIDC	Consejo de Desarrollo de la Industria de la Madera de Sarawak
UE	Unión Europea
UGL	Unidades de Gobierno Local, Filipinas
UMF	Unidad de manejo forestal
UNCED	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
UNFF	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques
VERIFOR	Proyecto de investigación sobre verificación forestal (sustento de este libro)
VLTP	Programa de Validación Jurídica de la Madera, Ghana
WALHI	Foro Ambiental de Indonesia
WRI	Instituto de Recursos Mundiales
WWF	World Wildlife Fund

Agradecimientos

Este libro es el resultado de una colaboración internacional entre investigadores del Reino Unido, Camerún, Costa Rica y Tailandia, con el apoyo de numerosos socios y colaboradores en Europa, África, Asia y América Latina. Nuestro agradecimiento a todos aquellos que elaboraron los estudios en los que se basa el trabajo o que contribuyeron con el suministro de información. En particular, agradecemos a los coautores de los diversos estudios de caso y de los documentos producidos por el proyecto VERIFOR, a todos los que participaron en la consulta de expertos en Palma de Mallorca en 2006, y a quienes tomaron parte en los diversos talleres y eventos organizados por el proyecto VERIFOR en América del Sur, Asia y África.

En Londres, primero Josie Tucker y luego Francesca Iannini administraron muy eficientemente el proyecto VERIFOR y contribuyeron a terminar con éxito este libro; ellas contaron con el valioso apoyo de un equipo internacional que incluyó a Marcela Durán y Víctor Madrigal Granados en el CATIE, Cecile y Effila Hari Sukmara en CIFOR y Wallaya Pinprayoon y Sanjiv Ray en RECOFTC. Nuestro agradecimiento a todos ellos, así como a los Directores y al personal de las cuatro instituciones participantes que han apoyado el proyecto a lo largo de los años. Jennifer Rietbergen-McCracken fue una editora extremadamente eficiente y capaz.

En los organismos de financiación, Frank Jacobs y John Bazill (CE), Herman Savenije y Antje van Driel (Países Bajos), Vincent van den Berk (Países Bajos/CE), Evy Gräfin von Pfeil (GTZ), Julia Gruber (CIM) y Neil Scotland (quien trabajó para DFID/CE) prestaron un valioso asesoramiento y apoyo. También damos las gracias a: Chris Beeko (Ghana Forestry Commission), Marvin Centeno y Richard Modley (GTZ), Julia Falconer y Mathieu Bousquet (CE), John Hudson y Hugh Speechly (DFID), Jaime Guillén (Rainforest Alliance), Jader Guzmán (MAGFOR, Nicaragua), Yanni Vélchez (SNV), Alberto Salas (UICN) y Bernardo Ortiz (TRAFFIC América del Sur).

Este libro es un resultado del proyecto VERIFOR y ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea y el Gobierno de los Países Bajos, con financiación adicional del gobierno de Alemania para el programa de América Latina. Reconocemos muy agradecidos el apoyo de todos ellos. Sin embargo, el contenido del libro es de exclusiva responsabilidad de los autores, y en ningún caso pueden considerarse como el reflejo de la posición de las instituciones de financiación o de cualquier otro donante.

Principales colaboradores

David Brown

David Brown es investigador del Programa de Bosques, Medio Ambiente y Cambio Climático en el Overseas Development Institute (ODI) y Director del Proyecto VERIFOR. Es un sociólogo político, cuya investigación se ha centrado en la gestión de los recursos naturales en el África subsahariana; sus intereses actuales se centran en el bosque y la gobernanza ambiental en las políticas del cambio climático. Correo electrónico: d.brown@odi.org.uk

Kate Schreckenberg

Kate Schreckenberg es investigadora asociada de ODI. Su trabajo se ha desarrollado en el campo de la forestería social, con gran experiencia en la investigación del manejo colaborativo de los bosques y cadenas de valor de productos naturales. Sus principales intereses son la contribución de los bosques a la reducción de la pobreza y el impacto de las políticas de REDD (reducción de emisiones causadas por deforestación y degradación) sobre los pobres que dependen del bosque. Correo electrónico: kschreckenberg@gmail.com

Neil Bird

Neil Bird es investigador de ODI. Su práctica forestal es el resultado de su experiencia de trabajo como asesor técnico de las autoridades forestales de Guyana, Belice y Ghana. Trabaja en proyectos que incluyen la investigación sobre el desarrollo institucional de agencias ambientales y la financiación de bienes públicos. Correo electrónico: n.bird@odi.org.uk

Paolo Cerutti

Paolo Omar Cerutti es investigador del Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y miembro del equipo de investigación de VERIFOR en África Central. Después de una larga experiencia en manejo de bosques, sus intereses de investigación actuales se centran en la gobernanza forestal. Correo electrónico: p.cerutti@cgiar.org

Filippo Del Gatto

Filippo Del Gatto es facilitador del programa conjunto de la UICN / TRAFFIC y VERIFOR sobre la transparencia y la gobernanza forestal en la Amazonia. Tiene amplia experiencia en la investigación de campo sobre tala ilegal, políticas de tenencia de la tierra y manejo comunitario de bosques en América Central y del Sur. Correo electrónico: fdelgatto@gmail.com

Chimere Diaw

Chimere Diaw es el coordinador de la Iniciativa Africana de Bosques Modelo (AMFI) y pertenece al Comité de Redes de la Red Internacional de Bosques Modelo. Coordina el Grupo de trabajo sobre Gobernanza Forestal (FGLG) en Camerún. Es un antropólogo social cuyos intereses de investigación incluyen la gobernanza a escala de paisaje y los derechos de propiedad. Correo electrónico: c.diaw@africanmodelforests.org

Tim Fomété

Timothé Fomété Nembot es profesor visitante en la Universidad de Dschang, Camerún, y Punto Focal de VERIFOR para África. Es economista forestal y sus principales intereses de investigación son la economía de los recursos madereros, el manejo de los recursos naturales y la financiación sostenible. Correo electrónico: timfomete@yahoo.fr

Cecilia Luttrell

Cecilia Luttrell es investigadora asociada de ODI, actualmente con sede en Indonesia. Geógrafa de profesión y forestal de corazón, su trabajo se centra en la gobernanza de los recursos naturales y el análisis institucional de la pobreza. Sus dos áreas de interés actual son los impactos del manejo comunitario en la pobreza y el debate sobre el carbono del bosque. Correo electrónico: cecilia.luttrell@gmail.com

Guillermo Navarro

Guillermo A. Navarro es profesor asociado de Economía y Política Forestal en la Cátedra Latinoamericana de Manejo del Paisaje Forestal, del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Guillermo es el Punto Focal de VERIFOR para América Central y ha llevado a cabo investigación sobre economía y gobernanza forestal en la región. Correo electrónico: gnavarro@catie.ac.cr

Rob Oberndorf

Robert Burton Oberndorf, J.D., es abogado especialista en recursos naturales internacionales y medio ambiente. Actualmente es el Punto Focal de VERIFOR para la Región Asia-Pacífico y el Coordinador del Proyecto sobre Tenencia, Mercados y Comercio Pro-pobres, del Centro Regional para la Capacitación en Forestería Comunitaria para Asia y el Pacífico (RECOFTC), con sede en Bangkok, Tailandia. Correo electrónico: robert@recoftc.org

Hans Thiel

Como viceministro del Medio Ambiente en Ecuador, Hans Thiel supervisó el proceso de reforma que condujo a la introducción del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal (SNTCF) y del estándar legal simplificado para el manejo forestal sostenible. Hans fue el Punto Focal de VERIFOR para América del Sur, y actualmente asesora a los Estados miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) para mejorar la aplicación de sus leyes forestales en el contexto de la Iniciativa ALFA. Correo electrónico: hthiel.ec@gmail.com

Adrian Wells

Adrian Wells es investigador de la ODI con experiencia en derecho ambiental y trabajo continuo en acciones de financiación para la gobernanza de los recursos naturales y cambio climático. Recientemente ha recibido el apoyo del UK Foreign and Commonwealth Office y el DFID para trabajar sobre los bosque y el cambio climático. Correo electrónico: a.wells@odi.org.uk

Prólogo

Este libro es acerca de los vínculos entre el manejo forestal y la buena gobernanza. Los estudios de caso que investiga exploran temas que se hallan en el centro de la tensión entre la conservación de los bosques y el desarrollo económico: las relaciones entre las comunidades que viven en y cerca del bosque, la industria maderera que busca explotar sus recursos y los intereses de la sociedad que se manifiestan en las políticas y normas que regulan esta interfaz.

En América Latina somos muy conscientes de la capacidad que tienen los recursos forestales de actuar como una fuerza positiva o negativa. Los bosques son una fuente de capital, y hay muchos conflictos de intereses entre los actores por el control de la tierra y los recursos forestales. Con mucha frecuencia, las leyes forestales han sido diseñadas por unos pocos para aprovechar las oportunidades que se les presentan; con ello se debilitan las instituciones públicas y se favorece la ilegalidad, la corrupción y la rápida liquidación de preciosos bienes nacionales. Es por esto que una buena gobernanza en el sector forestal debe combatir esta cultura obsoleta, para contribuir al mejoramiento de toda la sociedad.

Esta publicación es muy oportuna. En un contexto marcado por grandes intereses creados, *Madera legal: verificación y gobernanza en el sector forestal* tiene mucho que ofrecer, pues se trata de una evaluación independiente y no partidista de la nueva disciplina de la verificación forestal. Este libro es el resultado de un proyecto de investigación aplicada de cuatro años de duración, cuyo objetivo fue apoyar el desarrollo de opciones institucionales para la verificación en el sector forestal; dichas opciones son específicas para cada país, nacionalmente apropiadas, socialmente incluyentes y orientadas a la eficiencia y la buena gobernanza. La obra no promueve ninguna agenda; su propósito es contribuir a desarrollar sistemas de larga duración que se ajusten a todos estos imperativos.

Madera legal destaca los diferentes tipos de retos que enfrentan todos aquellos que desean mejorar la calidad de la gobernanza forestal. Sugiere que un enfoque de “talla única” no es la solución apropiada, a la vez que reconoce la importancia de desarrollar un entendimiento común entre las fuerzas que crean la necesidad de verificación en diversos entornos. El marco analítico del proyecto será útil para quienes actualmente están inmersos en el diseño de sistemas de verificación forestal. Las secciones centrales del libro describen una serie de enfoques de la verificación, tanto en el sector forestal como fuera de él; también ofrecen importante material para reflexionar, así como numerosas sugerencias prácticas que ayudarán a los encargados de formular políticas a ver a través de los procesos de reforma de la gobernanza forestal. El libro concluye con una discusión interesante acerca de los principios de una verificación efectiva. Estos principios podrían constituir la base para futuros debates nacionales, a medida que la práctica de la verificación se desarrolle a escala internacional.

El proyecto fue coordinado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido (ODI, por sus siglas en inglés), en colaboración con tres instituciones regionales de investigación: CATIE en Costa Rica, CIFOR en Camerún y RECOFTC en Tailandia. Estos socios han proporcionado diferentes perspectivas regionales sobre

lo que es un desafío global. El resultado es un “todo” que es mayor que sus “partes”. Actualmente vivimos en la era de la globalización, en donde un mejor entendimiento entre las diferentes regiones del mundo se ha vuelto sumamente importante. CATIE, mi propia institución ha acogido con satisfacción esta oportunidad de aunar nuestros resultados de investigación y compartir experiencias con nuestros socios en tres continentes.

Le invito, por lo tanto, a leer este libro para conocer la forma en que el sector forestal está avanzando con el fin de convertirse en un componente central de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

José Joaquín Campos
Director General
CATIE

Prefacio

Contenido del libro

Este libro investiga un tema de actualidad internacional en el desarrollo de la política forestal: ¿cómo verificar la legalidad de la madera vendida en los mercados regionales e internacionales de forma que satisfaga tanto los intereses de los estados productores como las exigencias de los consumidores? Esta cuestión, aparentemente sencilla y técnica, es compleja y política. Se trata de una interfaz crítica en las relaciones intergubernamentales, donde los derechos de propiedad de los estados productores se defienden con mucha firmeza. La idea es que el libro sirva de puente a una gran fractura geográfica y social -los consumidores interesados en el norte post-industrial y los productores en el sur en proceso de industrialización. También se refiere a un tema -la tala ilegal - que ha estado a la vanguardia de un movimiento internacional en el que los actores privados (con o sin fines de lucro) desempeñan funciones cada vez más importantes en la gobernanza pública y están empezando a fijar las agendas políticas tanto en el norte como en el sur. La especificidad técnica del tema, por lo tanto, contradice su relevancia más amplia.

Si bien en cierto modo el tema del libro es específico del sector forestal, alude a cuestiones mucho más amplias relacionadas con el equilibrio entre el control por el estado soberano y la custodia de los bienes públicos mundiales, la ilegalidad como una dimensión de la mala gobernanza y los mecanismos nacionales e internacionales de rendición pública de cuentas. El libro desafía al liberal “Consenso de Westfalia” (el principio de la soberanía del Estado) que ha regido las relaciones internacionales desde el siglo XVII. Plantea cuestionamientos a la situación de los bosques como recursos bajo el inequívoco control nacional -una interpretación jurídica que, a pesar de opiniones disidentes en los círculos ambientales, ha sido reconocida y reafirmada en todos los convenios y tratados internacionales después de la II Guerra Mundial, incluidas las principales reuniones internacionales, como la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro 1992 y Johannesburgo 2002. La obra pone en evidencia la amplia divergencia de intereses entre los numerosos usuarios y beneficiarios de la madera y los productos forestales, tanto en el ámbito nacional como internacional, y destaca la importancia de garantizar que cualquier iniciativa de política internacional se conciba de forma tal que salvaguarde las necesidades de los más pobres y vulnerables.

La verificación, tal como se define en este libro, es una respuesta al importante nivel de duda sobre el funcionamiento del sistema normal de control forestal, y comprende dos aspectos claves de la “adicionalidad” para hacer frente a esta duda: en primer lugar, elaborar y aplicar un conjunto de medidas adicionales para poner a prueba y validar reclamos sobre el cumplimiento legal en el sector forestal y, en segundo lugar, incorporar actores externos al sector para ayudar a fortalecer la credibilidad de estas nuevas medidas y la rendición de cuentas de los encargados de aplicarlas.

El libro es la culminación de cuatro años de investigación realizada por un equipo multidisciplinario y multinacional de técnicos que trabajaron juntos en el proyecto de investigación aplicada de VERIFOR. Este proyecto se propuso revisar los sistemas de verificación existentes en el sector forestal y en otros sitios, con miras a elaborar

un conjunto de principios para la verificación de los bosques. En este trabajo de investigación participaron socios de cuatro instituciones: el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) en el Reino Unido, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) con sede en Costa Rica (que cubre América Latina), la oficina para África Central del Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR) con sede en Camerún (que cubre África) y el Centro Regional para la Capacitación en Forestería Comunitaria para Asia y el Pacífico (RECOFTC) en Tailandia (cubre Asia y el Pacífico). El proyecto como tal cubrió las principales regiones productoras de madera tropical, con un mandato de observación sobre cuestiones conexas en las zonas templadas. Más detalles sobre el estudio de VERIFOR se pueden encontrar en: www.verifor.org.

Al informar de los resultados del proyecto de investigación de VERIFOR, este libro contribuye a la nueva disciplina de la verificación de bosques. Se presenta un conjunto de doce estudios de casos sobre experiencias nacionales de verificación en el sector forestal, así como ocho análisis de experiencias de verificación en otros sectores y siete de cuestiones multisectoriales, con el fin de extraer algunos de los temas comunes a todos los tipos de sistemas de verificación que deben ser considerados en el diseño de sistemas de verificación del sector forestal. El objetivo es ofrecer un corpus de trabajo analítico, escéptico e inquisitivo, que proporcione una orientación útil a los que se esfuerzan por comprender las limitaciones de las formas actuales de manejo forestal y por poner en marcha las reformas a la gobernanza forestal. También aborda la preocupación de crear nuevas estructuras de control público que garanticen independencia y apropiación, y que satisfagan las necesidades de importantes sectores nacionales e internacionales. En términos más generales, el trabajo tiene como objetivo iluminar el creciente debate sobre la correcta gestión de bienes –que como los bosques– son un híbrido de intereses nacionales y públicos globales. La pregunta a responder es cómo, en un mundo globalizado, pueden interactuar mejor los actores locales, nacionales e internacionales para salvaguardar el manejo de recursos naturales fundamentales para el bienestar local y muy codiciados en el ámbito internacional.

El análisis presentado en este libro plantea una serie de preguntas interesantes, que son fundamentales no sólo para la buena gobernanza del sector forestal, sino también para la buena gobernanza en general, en algunos estados hasta ahora inestables y fracturados. Estas preguntas son:

- ¿Existen diferentes requisitos para la rendición de cuentas en el ámbito nacional e internacional?
- ¿Un nivel de rendición de cuentas garantiza el otro?
- ¿Quién debe rendir cuentas ante quién?
- ¿En cuánto realmente coinciden las agendas de empresas extranjeras, empresas locales, gobiernos donantes y anfitriones y ONG locales y extranjeras?
- ¿Cómo encajar un elemento de independencia en el manejo de los recursos forestales, de forma que sea culturalmente apropiado y no implique “ofrecer al mejor postor la moralidad del medio ambiente”? (en gráficas palabras de Lipschultz y Fogel 2002, p. 135).

Este libro intenta arrojar luz sobre estas cuestiones. El argumento subyacente es que el sector forestal es un entorno productivo en el que se deben comprender los desafíos de la gobernanza que afectan al mundo moderno, debido a la forma en que reúne y compromete una amplia gama de intereses y actores -mundiales, internacionales, nacionales y locales; estatales y no estatales, del sector público y privado y de la sociedad civil.

La conclusión general que surge poco a poco es que, para ser eficaz en las situaciones que son típicas de los estados productores tropicales, el control de la tala ilegal no puede abordarse únicamente como un problema de delincuencia ni ser gestionado totalmente por actores externos. Más bien, debe formar parte de un amplio y bien incrustado proceso de reformas a la gobernanza.

Estructura del libro

El libro está dividido en cuatro partes. En la parte A, *Introducción a la verificación*, se presentan los antecedentes y la evolución de la política sobre la tala ilegal, y la aparición de la verificación en el sector forestal. También se examinan las experiencias más duraderas sobre verificación en otros sectores y se identifica una serie de principios generales de verificación eficaz, a partir de la experiencia extra-sectorial. En la parte B, *Estudios de casos de verificación forestal nacional*, se presentan experiencias de verificación de bosques en Brasil, Canadá (British Columbia), Camboya, Camerún, Costa Rica, Ecuador, Ghana, Honduras, Indonesia, Malasia, Nicaragua y Filipinas. La parte C, *Revisión de temas transversales*, contiene reseñas de cuestiones intersectoriales y examina siete temas generales que se desprenden de los estudios de casos. También se discuten las diversas fuerzas que pueden incidir en el surgimiento de demandas públicas para que se verifique la legalidad y que condicionan las respuestas a la demanda, así como las lecciones que pueden aprenderse de estas experiencias de beneficio potencial para otros países que todavía no han ingresado al ámbito de la verificación forestal. La parte D, *Diseño de sistemas de verificación forestal equitativos y eficientes*, analiza toda la evidencia para ver hasta qué punto los principios generales mencionados antes se manifiestan en el sector forestal, y si su presencia o ausencia es fundamental para mejorar la calidad del manejo forestal. Se ofrecen algunas conclusiones sobre los retos que presenta la verificación de los bosques y las evidencias disponibles, hasta la fecha, en cuanto a la efectividad de las diversas iniciativas de política forestal sobre verificación. Por último, el libro incluye un apéndice que presenta una serie de estrategias políticas para mejorar la apropiación, independencia, estándares de legalidad e impactos en el desarrollo de los sistemas de verificación forestal.

Parte A

Introducción a la verificación

Capítulo 1

Evolución de políticas relacionadas con la tala ilegal

1.1 Bienes públicos globales y política forestal nacional

Desde hace tiempo, la política forestal ha sido un área de debate y disputa en el ámbito internacional. Este alto nivel de interés mundial surge, en parte, del hecho de que los recursos forestales son de dominio tanto público como privado¹. A la vez, la dimensión pública abarca intereses nacionales e internacionales. El problema básico es que los bosques entran en la dimensión de bienes públicos (que cada vez cobran mayor relevancia en los medios internacionales de comunicación y en los debates ambientales), pero se manejan, casi universalmente, como recursos soberanos del estado productor. El interés internacional es particularmente fuerte en temas como deforestación y degradación de los bosques –problemas que por la general se asocian con los productores tropicales del sur y que son más agudos en las economías en proceso de industrialización. En las sociedades ya industrializadas (más que todo en las ‘post-industriales’) del norte desarrollado, la deforestación ha dado paso a la reforestación, a menudo a escalas importantes. El establecimiento de coberturas boscosas es un rasgo distintivo de la post-industrialización, hasta el punto de que se ha sugerido una ‘curva Kuznets ambiental’ que ilustra cómo la industrialización viene inicialmente acompañada por procesos de deforestación hasta alcanzar un punto crítico, después del cual se invierte la relación y la cobertura boscosa empieza a crecer de manera constante (Rudel 1998, Persson 2003).

En consecuencia, la deforestación es ahora un problema localizado principalmente en los países del sur, aunque de interés para los ciudadanos de los países del norte. Estos cambios ambientales vienen acompañados de una diversidad de agendas políticas, muchas veces divergentes: sociedades industrializadas o en vías de industrialización, preocupadas por sus necesidades para el desarrollo, reclaman para sí el mismo potencial de aprovechamiento de recursos naturales que tuvieron las naciones industrializadas durante su proceso de consolidación en el siglo XIX. El norte post-industrial alega que independientemente del derroche de recursos que disfrutaron –y aun disfrutan, una mayor deforestación es un lujo que, en una era de amenazante cambio climático, el planeta Tierra no puede soportar.

¹ El carácter de bienes públicos mundiales y nacionales asignado a los bosques se deriva de la amplia gama de beneficios ecosistémicos y climáticos que los bosques ofrecen. Buena parte del debate acerca de los bosques como bienes públicos se relaciona con el hecho de que hay incentivos inadecuados a los actores privados para financiar la provisión y/o conservación. En consecuencia, la oferta es probablemente bastante menor que el nivel socialmente óptimo, lo que significa una falla del mercado. Esto justifica la intervención de no-mercado para la provisión y/o conservación. Puesto que los beneficios son mundiales, la responsabilidad corresponde a la comunidad internacional.

Las ONG del norte son las que han articulado de manera más efectiva los intereses ambientales globales, en su búsqueda de un vehículo que les permita reafirmar el valor de los bienes públicos globales que se encuentran en los bosques de viejo crecimiento. Muchas de las ONG ambientalistas internacionales esperan en vano la ejecución de la convención de los bosques que se acordó durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED²) realizada en Río en 1992. Tal convención fue bloqueada por el G77 (grupo de 77 países en vías de desarrollo); eventualmente, solo se logró la aprobación de una serie de principios forestales no vinculantes.

Inicialmente, los esfuerzos por mantener en las agendas internacionales la acelerada tasa de deforestación en los trópicos fueron parte de los procesos intergubernamentales post-Río. Al Panel Intergubernamental de los Bosques (IPF) le siguió el Foro Intergubernamental de los Bosques (IFF) y, luego (a un nivel político más alto,) el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFF). Los resultados logrados con estas instancias han sido pobres. Ninguno ha logrado progresos en la negociación de un tratado forestal internacional vinculante; más bien, el UNFF propone ahora un acuerdo no vinculante muy similar al que se consideró inmediatamente después de la UNCED, hace ya unos 15 años.

Ante este *impasse* a nivel intergubernamental, los donantes de ayuda internacional han tomado la iniciativa para tratar de mejorar el desempeño del sector internacional, ejerciendo presión directa sobre los gobiernos de los países productores. En la década de 1990, el principal instrumento coercitivo fue la imposición de condiciones a la ayuda para el desarrollo, ya fuera como parte de un conjunto mayor de condiciones generales, o como medidas específicas para el sector forestal. En general, tales condiciones no han funcionado bien bajo ningún contexto (Killick 1998) ni, particularmente, en el sector forestal (Ross 2001, Seymour y Dubash 2000). El problema principal es que las condiciones son aplicadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional –instituciones bancarias cuya racionalidad fundamental es prestar dinero, no guardarlo. Su capacidad para sancionar a los gobiernos que no cumplan con las condiciones impuestas también ha sido muy limitada, un hecho que los gobiernos han rápidamente advertido. En relación con el sector forestal, existe el problema adicional de que algunas industrias forestales son muy lucrativas y bien integradas en los circuitos políticos nacionales. Entonces, la industria forestal es con frecuencia más influyente en los contextos productivos que los donantes oficiales. En ambos terrenos, los condicionantes han fallado en asegurar mayores beneficios para la gobernanza forestal en muchos de los contextos de alto riesgo.

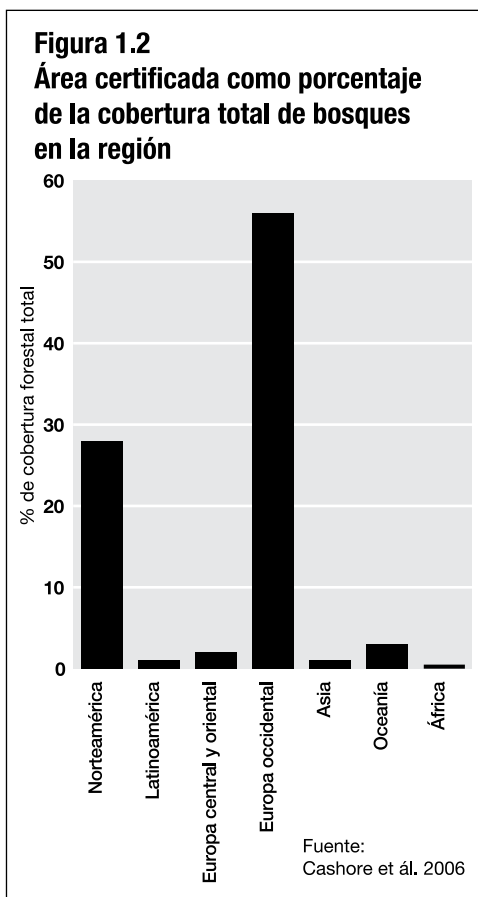
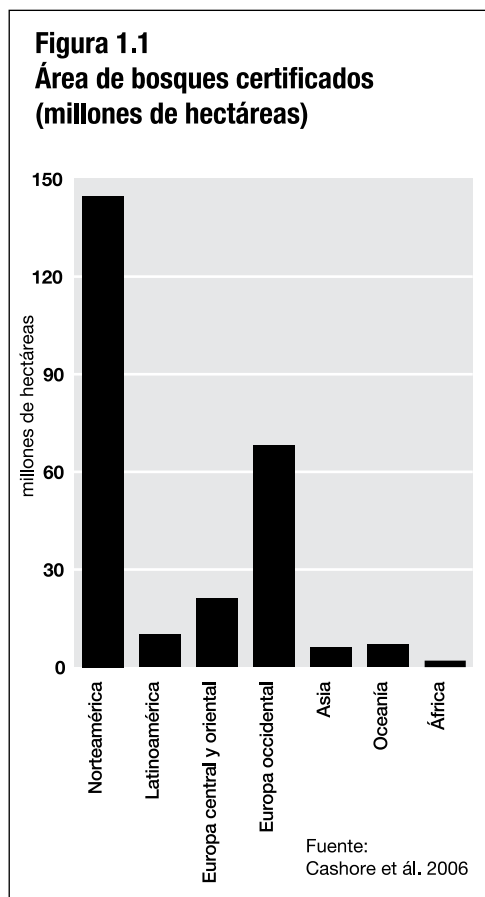
La certificación en el sector privado

En la década de 1990, la atención se enfocó en el uso de instrumentos del sector privado para contrarrestar el problema de la deforestación y asegurar el manejo forestal sostenible, principalmente a través de esquemas de certificación forestal. El

² Las siglas de todos los tratados, foros, conferencias y organismos internacionales mencionados en el texto se mantienen en el idioma original. [Nota de traductora]

primero de ellos, el *Forest Stewardship Council* (FSC), se estableció en 1993 justo después de la Cumbre de Río. El nacimiento del FSC fue la culminación de un proceso de gestación de varios años, con la participación de grupos comerciantes de madera y varias ONG; el WWF tuvo un papel determinante en este proceso (Nussbaum y Simula 2005: 240-249).

Aunque la certificación en el sector privado puede haber generado efectos beneficiosos, su impacto ha sido irregular. Se ha tenido menos éxito en aquellas regiones y países donde más se necesita; o sea, en las regiones tropicales donde la mayor parte de la tala ocurre en bosques de gran antigüedad (Fig 1.1 y 1.2). Estos bosques son claves, no solo por su importancia silvicultural y emblemática, sino también por su capacidad de almacenamiento del carbono atmosférico. Incidentalmente, estos bosques se encuentran en países con serios problemas de gobernabilidad pública que afecta no solo al sector forestal sino a la administración pública en general. Tales países se consideran como de ‘alto riesgo’ en cuanto al manejo forestal y la calidad de la gobernanza (Contreras Hermosilla et ál. 2007). Un problema grave en la mayoría de esos países es la debilidad o inexistencia de derechos de propiedad de la tierra y de los



bosques en manos de los pueblos indígenas y otros grupos pobres y marginales. Este problema se arrastra desde tiempos de la colonia, y la incapacidad para resolverlo se debe a la complejidad del mismo y a la falta de voluntad política para enfrentar temas socialmente espinosos.

Comúnmente se acepta que la certificación ofrece muy pocos incentivos a esos países, como para poner la casa en orden. El sobreprecio otorgado a la madera certificada por lo general ha sido muy pequeño y probablemente insuficiente para cubrir los costos de la certificación (Fischer et ál. 2005). Estos costos pueden ser muy altos, en especial en los bosques de viejo crecimiento y gran complejidad, debido al costo mismo de implementar los controles que la certificación exige y a la reducción de la rentabilidad en un bosque manejado sosteniblemente. Para una industria históricamente desinteresada en el manejo, la ‘producción sostenible’ significa casi con certeza dejar madera aprovechable en el bosque. En tal situación, los principales beneficiarios han sido los productores de bosques sin problemas y bien manejados desde el inicio, que buscan asegurarse sus compradores y proteger su reputación en el mercado. Aquellos que realmente deben mejorar su desempeño se quedan al margen.

1.2 El surgimiento de la tala ilegal

A fines de la década de 1990, ni las condiciones impuestas ni la certificación estaban cumpliendo con la meta de reducir las altas tasas de deforestación y de enfrentar los serios problemas de gobernabilidad; esto hizo que la atención se centrara en los problemas relacionados con la tala ilegal. Entre otras cosas, se argumentaba que enfocarse en la ‘ilegalidad’, en un primer momento, ayudaría a superar las dificultades conceptuales relacionadas con conceptos más amplios, más desafiantes e intangibles -como la sostenibilidad-, particularmente en ambientes complejos típicos de los bosques de viejo crecimiento. Si bien el interés subyacente seguía siendo la sostenibilidad, el acercamiento por medio de la legalidad parecía una forma más realista de alcanzar la meta. Al mismo tiempo, debido a que este enfoque depende, en última instancia, de la demanda del consumidor - y no de la voluntad del productor - parecía que habría mayores probabilidades de éxito en ambientes donde la gobernabilidad era débil.

En términos generales, la tala ilegal se define como “el aprovechamiento maderero que viola leyes nacionales e internacionales relevantes”. Desde hace mucho tiempo, se sabe que la tala ilegal es frecuente en muchos bosques, particularmente (aunque no de forma exclusiva) en bosques tropicales; sin embargo, hasta hace poco se veía más que todo como un problema nacional o un tema que, en ausencia de una convención global, era potestad absoluta de las autoridades nacionales. Los cambios en las relaciones internacionales provocados por la finalización de la guerra fría han hecho que los límites políticos convencionales se vayan difuminando en un amplio frente, el cual incluye a la asistencia al desarrollo³. A fines de la década de 1990, la atención de los donantes se centró en “el cumplimiento de las leyes forestales, gobernanza y

³ Humphreys (2006) afirma que este movimiento es indicativo de una “pérdida de autoridad en la definición de reglas en el sistema de la ONU” a favor de un grupo más restringido de intereses predominantes del norte. (p. xviii)

comercialización” como campos de interés potencial; en ese momento se empezó a considerar la tala ilegal en las discusiones intergubernamentales. En los primeros años, las presiones por enfrentar el problema de la tala ilegal venían casi exclusivamente de los países ricos del norte post-industrial. Entre las principales iniciativas están el Programa de Acción de los Bosques del G8 (1998) y la Iniciativa del Presidente de los Estados Unidos contra la Tala Ilegal (2002). Esta causa cuenta con un fuerte respaldo del Banco Mundial y de la Unión Europea, principalmente del Reino Unido.

La preocupación internacional por la tala ilegal se ha centrado en ciertos aspectos. La ilegalidad se ve parcialmente como evidencia de la débil gobernanza que agobia al sector forestal en muchos países y se manifiesta, entre otras cosas, en la indisciplina de la industria y la baja sostenibilidad de sus prácticas. El alto costo social de la ilegalidad, en términos de ingresos no percibidos por el productor, es otro tema suscitado, que en algunos casos (p.e. Camerún) ha hecho que aumente el interés nacional por la tala ilegal más allá del ministerio correspondiente, para incluir a otros departamentos influyentes como finanzas y planificación nacional (ver Auzel et ál. 2002). Además, se ha venido acumulando evidencia sobre los efectos negativos en los medios de vida de los pobres que dependen de los bosques y que viven cerca de grandes explotaciones irregulares, así como sobre la degradación del bosque y el daño ambiental resultante (SAMFU 2002).

La competitividad en el mercado internacional es también otro factor, y la poca representatividad de la industria forestal tropical en el comercio internacional de madera demuestra el impacto político del desorden imperante en la industria como un todo. En el 2000, por ejemplo, el 75% de las exportaciones de productos forestales a nivel mundial provenía de Europa occidental y Norteamérica y un 10% de la región del Pacífico asiático; esto deja un máximo de 15% para el resto de las regiones tropicales, que son las más problemáticas en lo que a tala ilegal se refiere. África contribuyó con sólo un 2% del valor agregado y exportaciones del sector forestal en el 2000 (Lebedys 2004), y las proyecciones son que la proporción proveniente de los productores primarios tropicales va a seguir disminuyendo.

Sin embargo, tales estadísticas ignoran el impacto de la ilegalidad en el comportamiento del comercio legal. Por ejemplo, un estudio sobre los efectos en la industria forestal estadounidense estima que:

- Hasta un 30% de las maderas duras (en troza y contrachapada) se comercializan ilegalmente en el ámbito internacional.
- Esto hace que los precios bajen entre 7-16% a nivel mundial.
- El costo de oportunidad de los exportadores en EE.UU., en términos de disminución de precios y efectos negativos en el comercio externo, son del orden de US\$460 millones anuales (Seneca/WRI 2004).

Evidentemente, la industria occidental sufre de altos costos debido a la competencia de la madera ilegal. En una era marcada por las ideologías del libre comercio (y sin embargo, con mayores controles a la producción), cuando muchos gobiernos se preocupan cada vez más por garantizarse el abastecimiento de materias primas a futuro, esto significa una herramienta política poderosa para controlar a los productores que irrespetan las reglas y regulaciones, y reducir los altos costos del comercio regulado.

1.3 Actores internacionales y gobernanza en los bosques

La pérdida de vigencia de las políticas de la guerra fría ha dado paso a un fuerte movimiento de ONG ambientalistas con influencia en el desarrollo político, tanto en el ámbito nacional como internacional. Al respecto, el sector forestal ha reflejado una amplia variedad de cambios en el discurso del desarrollo, muchos de ellos en línea con el 'Consenso de Washington'. Este conjunto de políticas, ampliamente respaldadas, ha puesto el énfasis en la liberalización de la inversión y comercialización, la privatización de los servicios públicos y el desmantelamiento de las medidas de protección. Las ideas detrás del Consenso de Washington se reflejaron en un renovado espíritu reformista, con más nociones de liberalización y desregulación para romper muchas de las barreras convencionales entre provisión estatal y no estatal, y entre soberanía nacional e internacional.

Esta liberalización institucional ha venido ganando fuerza en los últimos años; ejemplo de ello es el Acuerdo Cotonou, firmado en el 2000 (pero en negociación desde 1998) entre la UE y sus contrapartes en África, el Caribe y el Pacífico (ACP), que afirmó el valor de un enfoque más amplio y participativo y estableció que los actores no estatales incluyendo a la sociedad civil debieran participar en las políticas y estrategias de cooperación y recibir el financiamiento adecuado para cumplir con esas funciones (Artículo 4, ACP/EC 2000). En el sector forestal, este cambio se evidencia en el papel cada vez más protagónico que asumen los actores no estatales en relación con la práctica industrial (p.e., las metas de certificación forestal) y el desarrollo de políticas del Banco Mundial (como la Alianza Banco Mundial/WWF). A inicios del siglo XXI, surgieron dos corrientes de activismo ambiental para atacar la ilegalidad. En algunos países (Brasil, Ecuador, Indonesia y Canadá son ejemplos notables), los actores locales empezaron a presionar por mayores reformas forestales. En otros países (como Camboya y Camerún), los actores externos han llevado la voz cantante. En instancias del segundo tipo, el interés de los donantes se suscitó por trabajos de algunas ONG en derecho ambiental, principalmente británicas o radicadas en Estados Unidos, que empezaron a realizar estudios sobre el sector forestal y sus nexos políticos y, en consecuencia, se empezaron a sentir con mayor fuerza en la escena internacional. El trabajo de Global Witness fue especialmente significativo, más que todo en Camboya (desde 1996, pero bajo contrato oficial entre 1999 y 2003) y luego en Camerún (a partir del 2000). Otras agencias también han estado activas; en especial, la Agencia de Investigaciones Ambientales (EIA) en Indonesia y *Greenpeace Internacional* que ha asumido el papel de guardián de los bosques del mundo. Lo que distinguió a Global Witness fue el hecho de que, tanto en Camboya como en Camerún, trabajó durante períodos críticos bajo contrato con el estado productor, aunque con financiamiento de donantes que imponían sus condiciones para la liberación de fondos, como el Banco Mundial y el Departamento para la Ayuda Internacional del Reino Unido (DFID), con contribuciones adicionales de otras agencias bilaterales. Estos contratos revelaron la enorme extensión de la ilegalidad en el sector forestal en ambos países, e hicieron que los gobiernos tuvieran que reconocer la magnitud de un problema que hasta entonces habían negado. Esto dio al donante armas poderosas para exigir acciones

urgentes de reparación del daño. Las evaluaciones de la ONG también revelaron los bajos niveles de ejecución y competencia de las agencias estatales de control, a las cuales la ONG tenía, por mandato, que evaluar y reforzar.

La evolución de estas acciones fue bastante accidentada, tal como se verá en los estudios de casos que el libro ofrece; incluso una de ellas (Camboya) fue eventualmente cancelada. Sin embargo, su mayor éxito estuvo en poner sobre el tapete la ilegalidad como un aspecto de gobernabilidad en países donde el interés nacional no había sido fuerte hasta ese entonces; asimismo, tuvieron un fuerte impacto en las reuniones de alto nivel sobre gobernanza y cumplimiento de las leyes (FLEG) organizadas por el Banco Mundial y donantes de la UE en el sureste asiático (2001), en África (2002) y en Europa y norte de Asia (2006).

1.4 Desarrollos a nivel internacional

El plan de acción UE/FLEGT

Por la misma época, y con base en esos resultados, la Comisión Europea (CE) empezó a desarrollar un plan de acción para el cumplimiento de la ley forestal, gobernanza y comercialización (FLEGT), el cual fue aprobado por el Consejo de la UE en octubre 2003 (Commission of the European Communities 2003)⁴. Este plan de acción establecía un enfoque innovador para combatir la tala ilegal mediante un nexo entre la buena gobernanza en los países productores y el apalancamiento de la UE en sus propios mercados internos. Los componentes básicos eran el apoyo a las reformas para mejorar la gobernanza y un esquema de licencias para asegurar que únicamente la madera legal llegue a los mercados en el territorio de la UE. Esto último se lograría mediante sociedades bilaterales y voluntarias (o también obligatorias) con estados productores de madera.

Un rasgo importante del plan de acción es su coherencia en términos no solo de política ambiental, sino también de desarrollo social. El plan establece que:

“Los esfuerzos se centrarán en la promoción de soluciones justas y equitativas para el problema de la tala ilegal, que no tengan un impacto adverso en la gente pobre; se ayudará a los países asociados con la creación de sistemas de verificación de la legalidad de la madera cosechada; se promoverá el uso de información transparente y la construcción de capacidades tanto gubernamentales como de la sociedad civil en los países miembros, y se impulsarán las reformas políticas”.

(Commission of the European Communities 2003: 3).

⁴ Los procesos regionales FLEG fueron espacios intergubernamentales creados con el respaldo del Banco Mundial, para asegurar compromisos políticos que fortalecieran la gobernanza forestal. La iniciativa FLEGT surgió del deseo de la UE de aprovechar el considerable potencial de mercado en sus países miembros para influir en la conducta de los productores de maderas tropicales. La diferencia clave es que cada acuerdo FLEG era una declaración de intenciones, sin mecanismos de implementación; el FLEGT, por el contrario, ofrece tales mecanismos.

Esto dio paso a un acuerdo posterior para el “Establecimiento de un esquema de licencias FLEGT para la importación de madera en la Comunidad Europea” en diciembre 2005 (EC Council Regulation 2173/2005). Esta regulación significó un importante paso hacia adelante, pues inclinó las acciones de gobernanza forestal hacia el lado de la demanda. Desde ese entonces, el grupo *ad hoc* de la UE (un foro para consejeros forestales oficiales de entre los países miembros de la UE) se ha venido reuniendo para definir la posición de negociación de la UE. La idea es crear acuerdos de asociación voluntaria (AAV) con los países productores interesados. Mediante estos acuerdos se quiere definir un método que garantice el abastecimiento de madera legal al mercado europeo y permitir que la UE ayude a los países productores a mejorar la calidad de la gobernanza en sus bosques. La UE ha dejado claro que este no es más que el paso inicial. Otras medidas que incluyen, quizás, ‘medidas adicionales’, como el establecimiento de leyes para controlar las importaciones de madera y productos de madera cosechada ilegalmente, bien pudieran ser consideradas en el futuro (Brack 2006). Varios países miembros ya están revisando sus reglamentos de adquisición para favorecer expresamente la madera legal y certificada.

La nota informativa no. 8 de UE/FLEGT (EC 2004) lo deja muy en claro: el compromiso de la UE con acuerdos bilaterales (UE/país productor), y no globales o regionales, reconoce que cualquier intento de negociar un acuerdo universal entre la UE y sus socios tropicales no necesariamente responde a las reglas de la OMC sobre barreras no arancelarias a la comercialización. Esta posición ha sido, quizás, cauta en exceso. Es cierto que la OMC ha legislado en contra de algunas medidas ambientales; no obstante, las bases que sustentan tales normativas deben ser cuidadosamente interpretadas, ya que no necesariamente van en contra del principio de aplicar normas ambientales a los acuerdos bilaterales. En el famoso caso atún-delfín, por ejemplo, lo contencioso era más un asunto de discriminación comercial que de elegibilidad de normas ambientales (Vogel 1995: Cap. 4)⁵.

Un enfoque alternativo habría sido que la UE presionara por un acuerdo global. Sin embargo, la posibilidad de que se apruebe un convenio internacional vinculante en la próxima década es remota. Entonces, a corto plazo, el interés de la UE se restringe a las negociaciones de carácter nacional. Inicialmente, la atención se ha puesto en los países que son importantes en el mercado, que son de alto riesgo en términos forestales (y donde, por lo tanto, hay que asegurar la legalidad), y que estén potencialmente interesados en un AAV. El hecho de que la negociación se de entre cada estado productor y la UE como un todo, y no entre productores y

5 En este caso, Estados Unidos vedó la importación de atún de México, Venezuela y Vanuatu, pues los métodos de pesca utilizados violaban el Acta de Protección de Mamíferos Marinos (1972), especialmente en lo referente a la muerte de delfines accidentalmente atrapados. México denunció el caso ante un panel de resolución de disputas del GATT, como un caso de proteccionismo comercial de EE.UU. El panel acogió parcialmente las quejas mexicanas, aunque no en relación con los problemas de conservación, sino sobre la base de que EE.UU. estaba buscando restringir las importaciones en formas no consistentes con las reglas de comercio del GATT (Vogel 1995).

países miembros de la UE, refleja la competencia de la Unión en comercialización a nivel colectivo⁶.

Un resultado de este esfuerzo de la UE por promover el FLEGT ha sido el poner en el tapete internacional un aspecto de los bosques ya implícito en el discurso internacional, aunque de manera puramente subjetiva: el riesgo a nivel de país. Desde hace ya tiempo se reconoce, en el mercado internacional, que los países ricos en bosques tienen un nivel de riesgo diferenciado; no obstante, lo que esto realmente significa, hasta ahora nunca había sido sometido a un serio escrutinio. No es difícil encontrar datos sobre niveles de ilegalidad en la producción forestal; sin embargo, son de calidad variable, no siempre comparables y, en algunos casos, poco confiables. Dicha información debe ser cuidadosamente interpretada, pues a menudo se basa en datos de amplia circulación pero no necesariamente con un buen sustento; por lo general, esas evaluaciones ofrecen interpretaciones estadísticas de lo que es un fenómeno dinámico (ver Cerutti y Tacconi 2006). Sin embargo, sí dejan en claro que la ilegalidad es un problema serio, particularmente, aunque no exclusivamente, en países con débil gobernanza; además, sirven de refuerzo a otras evaluaciones más generales sobre la gobernanza, como el ‘índice de percepción de la corrupción’ difundido por *Transparency International* y las evaluaciones de la gobernanza del Banco Mundial (Kaufmann et ál. 2003). En el Cuadro 1.1 se ofrecen datos actualizados sobre la tala ilegal en el mundo.

Diferencias regionales

El movimiento FLEGT no ha sido igualmente bienvenido en todas las regiones. América Latina ha sido particularmente cauta, toda vez que sus niveles de comercialización de madera con Europa son relativamente bajos. Brasil, en particular, ha sido hostil ya que tiene su propia iniciativa regional: ALFA (Aplicação da Legislação Florestal na Amazônia). Las autoridades brasileñas alegan que la amenaza principal a los bosques en el país no es necesariamente la tala ilegal sino la conversión a otros usos y que, por lo tanto, se requieren otras medidas para enfrentar este tipo de deforestación. En África y Asia, por el contrario, la respuesta ha sido más positiva. En el momento en que se escribía este trabajo, cuatro países (Camerún, Ghana, Indonesia y Malasia) ya habían iniciado negociaciones formales con la UE para definir sus AAV; otros países (República Centroafricana, República del Congo y Liberia) iniciarían sus procesos en poco tiempo. En cada caso, un país de la UE se constituye en ‘mentor’ del país productor: Alemania para Camerún, Reino Unido para Ghana, la Comisión Europea para Indonesia y Holanda para Malasia. Otros podrán continuar con la tarea si –como se espera en el lado de los consumidores – las fuertes señales dadas por los primeros hace que disminuya la demanda por madera cuya procedencia no es verificable, en

6 Sin embargo, los países miembros tienen competencia en asuntos de comercialización dentro de sus fronteras. Así, si un comerciante vendiera madera de procedencia ilegal en uno de los países miembros de la UE, esto sería trabajo para la policía nacional y las autoridades ambientales, y no para la Comisión. Algunas ONG ambientalistas han empezado a presionar por acciones paralelas a nivel nacional, para reforzar las negociaciones multinacionales de la UE que, inevitablemente, son más lentas.

Cuadro 1.1**Estimaciones porcentuales de las exportaciones de madera ilegal proveniente de países seleccionados (2006)**

País	Principales concesiones				Otros permisos y lugares	Otros
	Asignación/reasignación	Planes de manejo forestal	Tala ilegal	Delito económico		
Brasil (Amazonia)	40%	40%	20%	30%	30%	-
Burma	?	?	?	?	90%	-
Camerún	20%	30%	10%	10%	30%	-
China	10%	?	20%	?	10%	20%
Congo (Brazzaville)	30%	60%	40%	30%	0%	-
Costa de Marfil	?	?	?	?	?	70%
Guinea Ecuatorial	80%	80%	80%	90%	0%	-
Gabón	10%	60%	10%	50%	10%	-
Ghana	30%	?	20%	30%	30%	-
Indonesia – madera	30%	20%	20%	30%	50%	-
Indonesia – pulpa	?	0%	30%	30%	50%	70%
Malasia	10%	15%	15%	10%	?	5%
Papúa Nueva Guinea	90%	90%	20%	20%	0%	-
Rusia (Este)	?	?	10%	20%	40%	-
Rusia (Oeste)	5%	?	10%	15%	5%	-
Islas Salomón	50%	?	50%	70%	10%	-

Fuente: www.globaltimber.org.uk/IllegalTimberPercentages.doc

el lucrativo mercado europeo. Y quizás también se logre un precio *premium* para la madera ‘legalmente verificada’. En este contexto es que está surgiendo la verificación de la legalidad como una dimensión crítica de los procesos de reforma a la gobernanza forestal.

1.5 En resumen

Este capítulo ha analizado la creciente preocupación por la tala ilegal en el contexto de tres tipos de relaciones que se traslapan, todas ellas con facetas conflictivas: (i) la relación entre bienes públicos nacionales y mundiales en un contexto jurídico marcado por la soberanía nacional; (ii) la gobernanza del sector forestal y la relación entre explotación forestal y patrones más amplios de buena gobernanza; (iii) formas de rendición pública de cuentas y las relaciones entre actores estatales y no estatales y actores nacionales e internacionales. El capítulo diseña el escenario en el que se enmarcan los estudios de casos y posteriores análisis en este mismo libro, los cuales muestran cómo se ha enfrentado la ilegalidad en una variedad de contextos productivos, y las lecciones aprendidas de validez más general.

Capítulo 2

La verificación forestal: una disciplina emergente

2.1 Introducción

Este libro explora una dimensión de un área política emergente en el sector forestal: la verificación de la legalidad en el cumplimiento de las leyes, la gobernanza y la comercialización. La verificación es un solo paso (o un conjunto de pasos) en el proceso de mercadeo de la madera legal; sin embargo, es un paso crucial pues engloba muchas de las tensiones inherentes al escrutinio de los contextos nacionales y convoca a una diversidad de actores más allá de los límites internacionales.

Para entender la importancia de este concepto, debemos primero aclarar algunos términos. La terminología ha demostrado ser bastante difícil en el campo de la verificación forestal que, por ser una disciplina nueva, va desarrollando su terminología a medida que el proceso avanza y, en consecuencia, pueden surgir malentendidos. Pareciera útil, entonces, aclarar conceptos que sirvan de guía al lector a lo largo de esta obra.

En buena medida, la conceptualización en el campo de la verificación forestal se basa en consideraciones administrativas; la terminología, entonces, va surgiendo como respuesta a las presiones que modelan el movimiento, y no como reglas *a priori*. Las acciones para combatir la ilegalidad han tomado formas diferentes en diferentes situaciones. En algunos países (como Ecuador y Filipinas), los motores principales han sido internos, y las respuestas han reflejado la necesidad de legitimidad interna; por ello, cantidades grandes de actores locales se han agrupado en acciones de manejo colectivo (ver capítulos 10 y 14). De manera parecida, los motores internos en Malasia son fuertes, aunque condicionados por la necesidad de los gobiernos de controlar la industria y ofrecer una imagen positiva y fuerte a nivel internacional. Allí se han desarrollado diferentes sistemas (ver capítulo 16). En contraste, en países como Camerún y Ghana, los motores han sido externos, más que todo. En tales situaciones, la respuesta nacional ha sido fuertemente condicionada por intereses externos; en particular, los AAV propuestos por la UE como ‘sistema para asegurar la legalidad de la madera’ (ver capítulos 11 y 12).

Lo que todos estos arreglos tienen en común, independientemente de los disparadores inmediatos, es la poca certeza de que el ‘sistema normal’ de control forestal funcione; además, muchos (su número y diversidad dependen del contexto) reconocen que se necesitan medidas excepcionales para convencer a los escépticos de que la madera proviene de fuentes legales. Situaciones de este tipo son la razón de ser de este libro; por ello, conceptos como *duda* y *adicionalidad* son centrales aquí. Para

desarrollar este punto en más detalle necesitamos desarmar las estructuras típicas de la administración forestal y sus relaciones con los sistemas de gobernanza. En la Fig. 2.1 se muestra este marco conceptual.

2.2 La terminología de la autoridad forestal

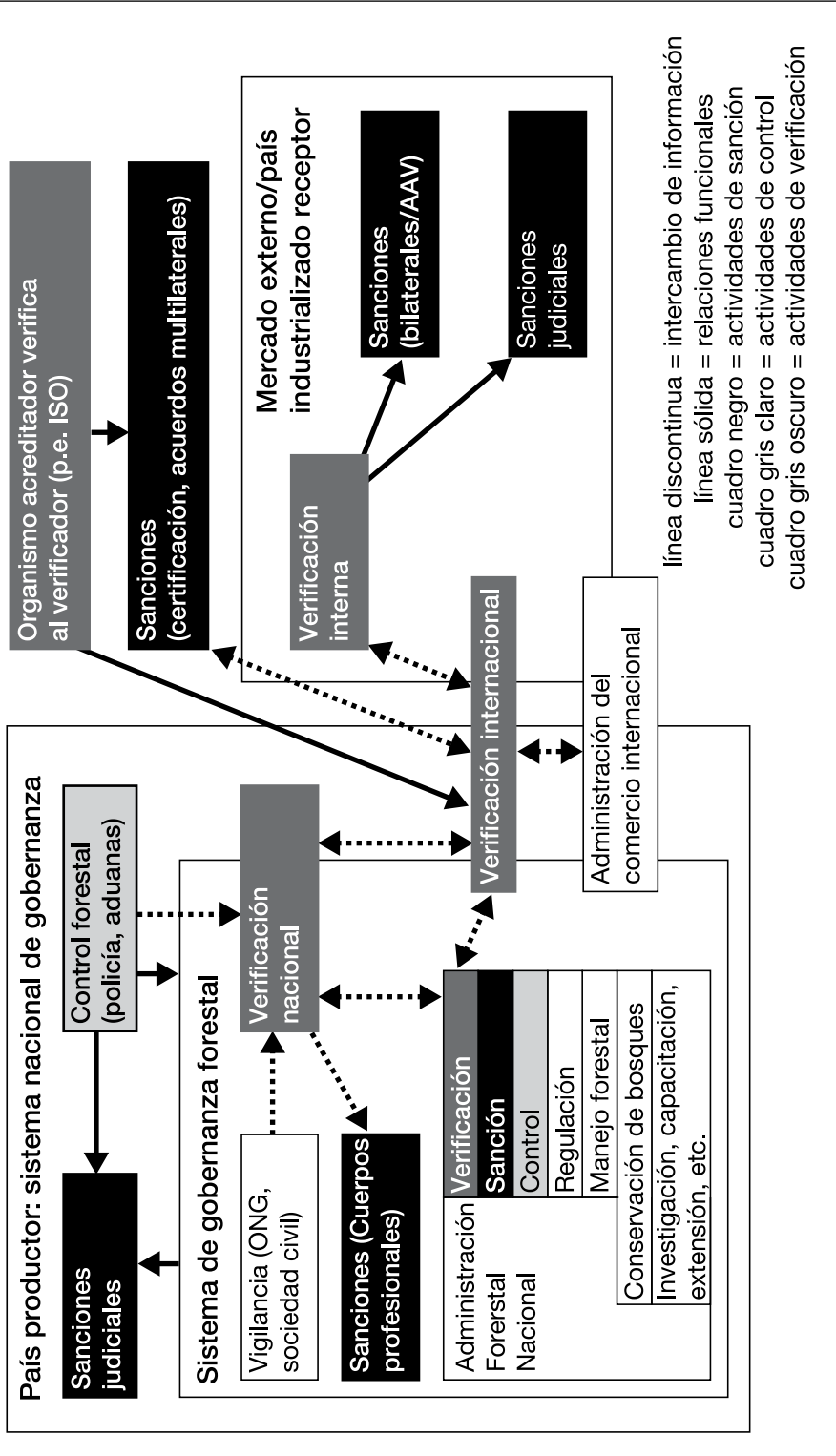
Se pueden distinguir varios niveles, algunas veces traslapados, en los que se ejerce la autoridad en el sector forestal. El primer nivel es el *sistema de gobernanza forestal*; es decir, el marco político y legal que define la naturaleza y alcance de los derechos de los diferentes actores y de las instituciones que ejercen funciones y responsabilidades en el manejo de los recursos forestales. El sistema de gobernanza forestal opera como parte de un *sistema nacional*, el cual puede ser influenciado en mayor o menor medida por el sistema de gobernanza forestal. De igual manera, este sistema también puede recibir influencias de otras fuerzas dentro del *sistema nacional*, pero ajenas al sector forestal.

El segundo nivel es la *administración forestal nacional*. Esta es la institución nacional legalmente constituida para manejar, regular, supervisar y controlar el uso y la conservación de los bosques (incluyendo la recaudación de ingresos generados por el manejo de los recursos forestales). Las funciones de la administración forestal pueden ser ejercidas por una o más instituciones que reciben diferentes nombres, como departamento forestal, autoridad forestal o servicio forestal. Los dos últimos pueden caer bajo la autoridad directa del ministro del ramo, o ser manejados por un cuerpo directivo.

El tercer nivel es el *sistema nacional de control forestal*. Este nivel abarca aquellos elementos de la administración nacional que buscan asegurar que los operadores forestales cumplan con sus obligaciones contractuales. En el cumplimiento de la ley forestal, el control es una función legalmente delegada a una autoridad que tiene el derecho de investigar, informar y, dentro de su competencia, asegurar el cumplimiento (es decir, recopilar evidencias e imponer sanciones). Un sistema de control forestal, por lo tanto, se ubica, al menos parcialmente, dentro de la administración forestal y está conformado por organismos nacionales para el control del manejo, protección, cosecha y uso de los recursos forestales, tal como lo manda la ley. Cada proceso administrativo que tenga que ver con la ‘restricción/raционamiento’ de un recurso necesitará alguna forma de control. Aunque la administración forestal tiene una amplia gama de funciones, tales como investigación, capacitación y extensión, asegurar un sistema de control efectivo es probablemente uno de los elementos más sensibles e importantes de sus responsabilidades. Otros actores pueden participar en las acciones de control; básicamente la policía y las autoridades aduaneras.

El *sistema de verificación forestal* no es un nivel de operaciones, propiamente dicho, sino más bien una actividad (o grupo de actividades) que puede darse en cualquier nivel o en combinación con ellos. Un sistema de verificación existe para dar legitimidad y credibilidad a los sistemas de manejo forestal, cuando hay escepticismo acerca de su funcionamiento. El sistema de verificación ofrece arreglos para probar y validar los reclamos sobre el cumplimiento legal (y conformidad con los estándares acordados); para ello se usa información obtenida del monitoreo, auditorías, observadores externos u otros medios, así como procedimientos para evaluar la

Figura 2.1
Marco simplificado de sistemas típicos de verificación forestal en el ámbito nacional e internacional



información y llegar a conclusiones sobre el nivel real de cumplimiento o sea, llegar a una ‘decisión de verificación’. El mecanismo para verificar la legalidad abarca (aunque no siempre) una gama de actores más amplia de los que normalmente participan en el control forestal. Como se ilustra en la Fig. 2.1, los sitios donde se llevan a cabo las actividades de verificación son variables, abarcan sistemas de gobernanza nacional o a nivel de bosque, e incluyen tanto estados productores como consumidores. La mezcla exacta de actividades que comprende el sistema de verificación en cualquier contexto, así como su ubicación institucional, es específica para cada situación y depende de los intereses y poder de los actores involucrados. Estos temas se discutirán con mayor detalle en los capítulos subsiguientes, particularmente en el capítulo 4.

La frecuencia con que se dan acusaciones de mal manejo y aun de ilegalidad en el sector forestal se debe a algunos rasgos que son típicos de la explotación forestal y que prevalecen en los bosques tropicales (aunque no solo allí). Ver Recuadro 2.1.

Tal como lo ilustran los estudios de casos que incluimos en este libro, las formas que toma la administración forestal pueden ser muy variables y, de igual modo, varían las formas y efectividad de las funciones de control y verificación. Muy a menudo, los sistemas normales de control forestal no gozan de la confianza del público ni son tomados en serio por el sector político. Las autoridades de alto nivel no tienen interés en que la industria forestal se vea expuesta al escrutinio público, y los burócratas de más bajo nivel no están dispuestos a poner en peligro su propio puesto, enfrentándose con las autoridades.

Las dudas del público en cuanto al “funcionamiento normal” tienen relación con puntos específicos de la administración forestal, o pueden ser de índole más general (funcionamiento global del sector). Hay cuatro áreas principales de atención.

- El alto valor que pudiera obtenerse con la tala industrial significa que el *proceso de asignación de concesiones* es con frecuencia vulnerable. Este es particularmente el caso cuando los límites entre empresa y política no son claros.
- Un segundo punto de interés es la *tala fuera de los límites de la concesión*. Esto se relaciona estrechamente con el punto anterior, donde la tutela política permite a los madereros actuar impunemente. El hecho de que las operaciones de tala se dan en lugares remotos aumenta la tentación de cortar árboles de gran valor fuera de las áreas permitidas, o comprometer las normas fijadas en el contrato.
- La secuencia de operaciones que se inicia con el traslado de las trozas desde el área de corta a los patios de acopio y de allí al aserradero, la transformación y posterior transporte a los puertos significa un tercer aspecto vulnerable, cuya supervisión se cubre con la llamada “*cadena de custodia*”. La vulnerabilidad es mayor cuando trozas de diferentes orígenes se mezclan en un solo aserradero –particularmente cuando ese aserradero tiene facilidades de transformación complejas.
- La *relación entre el sector forestal y la sociedad* es a menudo problemática, particularmente cuando hay grandes diferencias en el poder de los usuarios (empresas fuertes contra comunidades débiles, por ejemplo) y/o hay consideraciones importantes en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas o problemas ambientales específicos (tomas de agua, contaminación a los ríos,

sedimentación, degradación de los suelos, pérdida de flora de valor, etc.). Es muy posible que todos estos aspectos sean de interés público y, por lo tanto, pongan a la administración forestal en el ojo público. A menudo se alega que la administración forestal tiene un sesgo pro-industria y, por tanto, sus sistemas de control funcionan en concordancia.

Recuadro 2.1

¿Por qué el sector forestal es tan propenso a la ilegalidad?

Entre las explicaciones típicas están:

- Las explotaciones madereras por lo general se dan en zonas remotas, lejos del escrutinio público, donde las transgresiones pasan fácilmente desapercibidas.
- Los recursos madereros a menudo tienen un gran valor económico local; entonces, los beneficios que se obtienen al transgredir la ley son muy superiores a la posible multa.
- El aprovechamiento maderero es una empresa de uso intensivo de capital y, a menudo, sus actividades se dan en zonas de alto riesgo; esto aumenta las tasas de descuento que el empresario tendrá que aplicar y les alienta a mantener sus equipos trabajando, a pesar de las reglas que lo prohíben.
- Las explotaciones madereras a menudo se dan en tierras del Estado, lo que fomenta la formación de alianzas con políticos.
- Aun si las explotaciones se ubican en terrenos privados, se busca establecer alianzas políticas para burlar los controles públicos, toda vez que este tipo de explotaciones están sujetas a mayores controles debido a la naturaleza de los árboles como recurso de largo plazo.
- La explotación maderera es probablemente uno de los negocios más lucrativos en las sociedades ricas en bosques, ya que es un producto que se liquida fácilmente, según la demanda. Esto también alienta las alianzas con el sector político (p.e., financiamiento a partidos políticos, que son 'capturados' por la industria).
- Los costos de respetar la legalidad pueden ser muy altos.
- Paradójicamente, las poblaciones asentadas en los bosques están entre los grupos más pobres y marginales de la sociedad (a pesar del alto valor del recurso) y no tienen ni el poder ni la autoridad para detener los abusos.
- Los más pobres no tienen mucho de dónde escoger; la tala ilegal les ofrece una de entre pocas opciones para encontrar empleo y ganarse la vida.
- Donde los bosques y los árboles están bajo jurisdicciones superpuestas (p.e., bajo el control de diferentes estamentos gubernamentales) resulta difícil saber qué es lo legalmente correcto.
- Las leyes forestales pueden no ser consistentes con las prácticas de manejo de la tierra (p.e., cuando los árboles forman parte del ciclo de barbecho, o donde las políticas agrícolas y forestales están bajo el dominio de ministros diferentes) y, en consecuencia, esto puede hacer que no se respete la ley en cuanto al uso del recurso maderero en un sitio dado.
- La tala ilegal puede tener consecuencias positivas, al menos a corto plazo; entre ellas, mayor oferta de madera y menores precios (lo cual incrementa la competitividad de la industria nacional y beneficia a los consumidores).

Fuente: Tacconi 2007.

En el Recuadro 2.2 se ofrece un resumen de las formas de ilegalidad en el sector forestal y los niveles en que estas se dan. La falta de recursos económicos se cita como explicación del pobre desempeño de las autoridades de control, aunque en los países ricos en bosques esto es más una excusa que una motivación real, pues la tala es muy lucrativa y, entonces, el cobro de impuestos debiera generar ingresos significativos para el estado. Lo sospechoso es que a los organismos de control forestal a menudo se les deja sin presupuesto para que no puedan operar. Cualesquiera sean las motivaciones subyacentes, el control de las operaciones forestales es casi siempre un eslabón débil en la cadena de autoridad forestal, y contribuye en buena medida a la falta de confianza entre los observadores externos (tanto dentro como fuera de la sociedad productora) y a la sensación de que este sector no está bajo el control público.

En algunas situaciones se cuenta con otros medios, aparte de los propiamente forestales, para vigilar el desempeño de los actores industriales a quienes se les

Recuadro 2.2

¿Cómo se manifiesta la ilegalidad en el sector forestal?

Las manifestaciones típicas de la práctica ilegal en el sector forestal incluyen algunas o todas las siguientes:

- Otorgamiento de concesiones de manera ilegal (p.e., pago de sobornos para obtener concesiones).
- Información falsa sobre las capacidades y atributos de la empresa solicitante.
- Incumplimiento de los términos contractuales, en lo que respecta al desarrollo de la infraestructura asociada (p.e., construcción de aserraderos).
- Irrespeto a los derechos de las comunidades indígenas en el área de concesión (p.e., a residir, cazar y cosechar productos no maderables, o a establecer agricultura migratoria).
- Tala fuera de los límites especificados en los documentos contractuales.
- Identificación errónea de especies (por lo general, especies de gran valor se registran como de bajo valor).
- Incumplimiento de los requisitos establecidos en los planes de manejo del bosque y términos de referencia especificados (p.e., número y tamaño de trozas taladas); incumplimiento de requisitos de consulta pública y de necesidades locales.
- Incumplimiento del pago correcto a operarios y pago de impuestos.
- Subvertir las intenciones de la ley y del marco regulador mediante prácticas como el abuso de permisos de salvamento y transferencia de precios.
- Incumplimiento de las normas relacionadas con temas sociales y de infraestructura (p.e., calidad de caminos, puentes o clínicas construidas).
- Incumplimiento de los estándares o regulaciones ambientales (p.e. en relación con la contaminación).
- Incumplimiento de las normas laborales nacionales o de la industria.
- Sobornos a oficiales u otros para que se hagan de la vista gorda ante situaciones como las mencionadas en los puntos anteriores.
- Inclusión de madera ilegal en el procesamiento.

haya otorgado acceso a recursos públicos. Por ejemplo, en países como Filipinas, los medios de comunicación juegan un papel importante en la denuncia de funcionarios deshonestos. En muchas otras sociedades ricas en bosques, sin embargo, la sociedad civil no ha desarrollado formas modernas de control (prensa libre, medios de difusión, ONG urbanas con capacidad de hacerse oír) y las libertades democráticas no son comunes. En estas sociedades, la población que habita en los bosques por lo general no es muy numerosa y no tiene poder de decisión; por esta y otras razones, no tiene capacidad para involucrarse con actores y agencias nacionales.

Es en ambientes como el mencionado que se han implementado medidas adicionales de tipo ‘faja y freno’ para supervisar a la industria forestal. Estas medidas son el tema principal de este libro. Los sistemas rutinarios de control forestal sirven, por supuesto, para la verificación (al igual que otros elementos de la administración forestal), aun si no siempre cumplen con ese propósito. El interés actual en la verificación de la legalidad se deriva de la frecuencia de tales fallas. Esto implica un nivel de formalización de la verificación separado del control rutinario como dominio funcional del manejo forestal; en términos institucionales, por lo general se considera como un aspecto adicional. En qué medida tales medidas adicionales pueden realmente cumplir con su cometido, dependerá en mucho del contexto específico. Entre esas medidas pueden estar las actividades de entes supervisores en representación del Estado, o intentos sistemáticos de construir legitimidad y confianza en el trabajo de la administración forestal en relación con diversas instituciones, tanto del sector forestal como de fuera del mismo, o híbridas. Tales acciones incluyen misiones rutinarias de monitoreo por funcionarios específicos, auditorías periódicas para chequear que los sistemas estén funcionando, intervenciones únicas por parte de observadores, equipos de especialistas o grupos de revisores externos, para valorar la eficacia de los controles rutinarios. En cada caso, el punto crítico es que haya un elemento de duda en cuanto al funcionamiento de las estructuras y sistemas normales y que actores importantes reconozcan que se necesitan medidas adicionales y excepcionales para resolver esa duda.

2.3 La terminología sobre verificación

Las medidas correctivas que se tomen dependen significativamente del contexto e intereses de los actores más prominentes. Estos factores se retoman en los capítulos 4 y 25. La caracterización adecuada y sin ambigüedades ofrece ciertas dificultades terminológicas. Uno de los problemas es que en el sector forestal todavía no existe una instancia que exija la confirmación del cumplimiento legal mediante una ‘decisión de verificación’ y la emisión de un ‘certificado de verificación’. Sin embargo, supuestamente ya existe un sistema de verificación (o al menos existió en algún tiempo) para un cierto número de situaciones, aunque sin el grado de formalización que, estrictamente hablando, necesitaría una decisión de verificación.

El que los sistemas de verificación deban funcionar de manera independiente de la solicitud de una decisión de verificación se debe a que, en última instancia, lo que la verificación ofrece es legitimidad. ‘Legitimidad’ en el sentido de reasegurar

que el control y otras funciones bajo escrutinio están, de hecho, operando satisfactoriamente –o al menos lo bastante satisfactorio como para calmar a sus detractores. En la parte B de este libro se ofrecen varios casos que ilustran este punto. Costa Rica, Ecuador y Filipinas, y posiblemente Camerún y Malasia, son casos ilustrativos. Como se deja claro en los sistemas de verificación extra-sectoriales revisados en el capítulo 3 –la mayoría de ellos relacionados con tratados y convenciones internacionales, la incertidumbre en cuanto a terminología y funciones es propia del sector forestal, y tiene que ver con la falta de un acuerdo amplio y vinculante a escala internacional o global. Esta es una incertidumbre que debe resolverse progresivamente, a medida que los sistemas de verificación surgen y se consolidan.

Algunos de los casos de perfil más alto han contado con la participación de agencias externas que ejercen un escrutinio independiente sobre los departamentos nacionales de control y sobre la industria forestal. Se ha empleado una variedad de términos para caracterizar este papel: *observadores independientes* y *monitores independientes del bosque* han sido los más frecuentes. Uno de los primeros estudios de VERIFOR distinguía entre ‘monitoreo independiente del bosque’ y ‘monitoreo externo’; la agencia había sido contratada por la autoridad nacional para sustentar tal distinción (Brown et ál. 2004). Esta distinción se puede ilustrar con el trabajo de monitoreo en bosques hecho por dos ONG especializadas en derecho ambiental. Global Witness trabaja como monitor independiente en Camboya (contratado como observador ‘oficial’ por el Gobierno Real de Camboya, pero con financiamiento de donantes); Environmental Investigation Agency (EIA) trabajó como monitor externo en Indonesia (también con financiamiento de donantes, pero sin función oficial en el país).

A pesar de todo, el término ‘observador independiente’ es probablemente más apropiado que ‘monitor independiente’ en los casos en que Global Witness ha participado (Camboya, Camerún y Honduras) y debiera, entonces, usarse como etiqueta para operaciones especiales de este tipo. ‘Monitoreo’ transmite una idea de rutina y continuidad, y de actividades realizadas por personal de planta (ver, por ejemplo, Casley y Kumar 1987). En general, el monitoreo se realiza a lo interno y de manera sistemática por el personal de campo con propósitos de manejo interno. En este entorno, se reduce a la valoración de actividades rutinarias y no depende de conocimiento especializado, ni de comparaciones externas, ni de juicios de valor. Esto se contrasta con la ‘evaluación’, que tiende a ser menos frecuente y diseñada específicamente para establecer comparaciones, donde los cronogramas son de largo plazo y diversas las influencias externas, la atribución de causalidades es una operación compleja y los juicios de valor, necesarios. La evaluación engloba un sentido de causalidad múltiple y complejidad del proceso de valoración.

El término ‘*auditor independiente*’ a menudo se usa para caracterizar el trabajo de observadores independientes. Sin embargo, la ‘auditoría’ implica una valoración no continua del desempeño. Las auditorías tienden a orientarse hacia los sistemas y no al desempeño; buscan verificar que los sistemas apropiados están en el lugar apropiado y funciona como debieran; no se preocupan por investigar actividades específicas

ni violaciones. En la literatura sobre finanzas, de donde se deriva buena parte de la terminología sobre auditoría, las auditorías se dividen en dos categorías principales, según su propósito: *internas* para efectos propios de la organización auditada, y *externas* para efectos de actores externos a la organización auditada (p.e., la definición de estatutos para un Acta de Empresas Nacionales).

Probablemente, los tipos de escrutinio en los que participan monitores del derecho ambiental no son del tipo monitoreo o auditoría, sino más bien investigaciones con propósitos más específicos que tiene que ver con la valoración de capacidades en las agencias nacionales de control y luego (cuando sea apropiado) definir las reformas necesarias. En Global Witness, este último paso se hizo mediante la publicación de resultados en su propio sitio en Internet, desde donde pueden ser consultados y utilizados por su personal. Tal como lo señala van Midwoud (2006: 8), el poder que el monitor obtiene sobre el país productor como resultado de un mandato del país productor mismo, pero de hecho como parte de las condiciones establecidas por el donante, significa que para muchos observadores el trabajo resulta desagradablemente cercano a la supervisión y control de acuerdos gubernamentales bilaterales. Todo esto queda por fuera de la rutina normal de monitoreo (si bien la ONG hizo comentarios sobre esa rutina). En consecuencia, es preferible guardar la etiqueta de ‘observador independiente’ para casos excepcionales, mantener ‘monitoreo’ para las actividades más comunes que desempeña la unidad de control interno y ‘auditoría’ para las evaluaciones periódicas de más largo plazo y con un fin valorativo de las funciones del sistema, en forma similar a las ‘auditorías financieras’ o acreditación ISO. Esta distinción no es común en la literatura sobre políticas, tal como se verá en las secciones siguientes.

2.4 Comparación entre verificación y certificación

El área final de ambigüedad terminológica potencial que debemos aclarar para montar el escenario, tiene que ver con la diferencia entre verificación y certificación. En el capítulo 1 se dijo que el surgimiento de la certificación en el sector privado precedió al interés en la verificación, y que las limitaciones de la certificación ayudan a explicar el creciente interés en la verificación; en particular, en relación con la reforma a la gobernanza. De lejos, la certificación prospera donde ya se han resuelto los problemas de gobernanza, pero no ha sido una herramienta particularmente útil para resolver este tipo de problemas.

En este libro, entendemos por verificación a las actividades realizadas por diversas agencias (sector público, ONG, sector privado, o en combinación) en representación del Estado, para revisar y valorar procesos oficiales de uso y evaluación de recursos. La verificación tiene algunos rasgos en común con la certificación, incluyendo el hecho de que es posible la verificación por un tercero, y que representa un intento de enlazar la gobernanza forestal con los estándares ambientales, o de otro tipo. Sin embargo, difiere de la certificación en varias formas (Cuadro 2.1). En el capítulo 22 se compara la certificación y la verificación en más detalle y se aclara en qué medida ambos procesos pueden convergir.

Cuadro 2.1
Comparación entre certificación y verificación

Atributo	Certificación	Verificación
Mandato	Procedimiento voluntario por parte de la industria.	Realizado en nombre de los servicios estatales que ejercen supervisión obligatoria sobre la industria.
Iniciado por	El esquema del FSC lo inició un grupo de individuos, ONG y madereros minoristas preocupados por las posibles vedas a maderas tropicales. Fuerte liderazgo de ONG a nivel internacional. Otros esquemas liderados por ONG o la industria.	Iniciado por el Estado (y donantes en algunas circunstancias) para asegurar la legalidad y dar fe del buen manejo forestal dentro del territorio nacional. Fuerte liderazgo de donantes a nivel internacional.
Foco actual	Manejo forestal sostenible bajo condiciones de buena gobernanza.	Acatamiento legal bajo condiciones de mala gobernanza.
Sistemas u orientación del desempeño	Pueden variar; con frecuencia se centran en la auditoría del desempeño.	Relacionados con sistemas, operadores y envíos.
Adicionalidad	Adicional a los requerimientos gubernamentales.	Busca asegurar que se cumplan los requisitos legales establecidos por el gobierno.
Costos	Asumidos por la industria (en la práctica han sido subsidiados por donantes y ONG).	Variables, se anticipa que serán parcialmente cubiertos por el Estado; cuando se trate de bienes públicos internacionales o globales, se justifican los subsidios de actores internacionales y donantes bilaterales.
Marca	Principalmente con fines comerciales para ofrecer una etiqueta verde, o avanzar en esa dirección.	En teoría, no tiene esta función, aunque eventualmente podría darse.
Cobertura geográfica	Aproximadamente 96% de los bosques certificados son templados (Poku-Marboah et ál. 2003), con un alto porcentaje de plantaciones forestales.	Sistemas de trabajo muy limitados.

2.5 Los acuerdos de asociación voluntaria propuestos por la UE

Un gran estímulo a las prácticas de verificación y, a la vez, un fuerte impulso para su avance han sido los acuerdos de asociación voluntaria (AAV) promovidos por la UE con un buen número de países productores. Estos acuerdos significan un nuevo desarrollo y, probablemente, una innovación importante en las alianzas internacionales. Hasta el momento no se ha firmado ningún AAV, pero el monitoreo forestal independiente (MFI) será un requisito fundamental de la UE. En la nota informativa no. 7 de FLEGT (EC 2007), la UE propone un ‘sistema que asegure la legalidad de la madera’ con cinco componentes básicos:

1. Una definición de madera legalmente producida que mencione las leyes que deben cumplirse para obtener una licencia y los chequeos necesarios para asegurar tal cumplimiento.
2. Un sistema de rastreo de la madera desde las operaciones en el bosque hasta la exportación, el cual excluya madera proveniente de fuentes desconocidas o ilegales.
3. Un sistema para verificar el cumplimiento de todos los elementos de la definición de legalidad y control de la cadena de abastecimiento.
4. Licencia de exportación de productos madereros basada en remesas individuales o en condiciones aprobadas por los participantes.
5. Monitoreo independiente para asegurar a todas las partes interesadas que el sistema trabaja como debiera y así mantener su credibilidad.

El quinto elemento, ‘monitoreo independiente’ bien pudiera resultar diferente del MFI realizado en años recientes por los monitores ambientales (antes descrito como ‘observación independiente’). Aunque la naturaleza exacta de este monitoreo independiente debe decidirse caso por caso, es probable que sea más rutinario que el tipo de trabajo investigativo antes mencionado. El ‘MFI investigativo’, como el realizado por los monitores en derecho ambiental en países como Camboya, Camerún, Honduras e Indonesia, ha tenido un carácter muy escéptico, en la medida en que las organizaciones han respondido a la expectativa de que se iba a encontrar problemas y, en consecuencia, sus informes pusieron el énfasis en acciones correctivas. El tipo de MFI requerido por los AAV probablemente va a ser menos desafiante en cuanto a estilo, dando mayor énfasis a lo positivo. Si bien esto no necesariamente implica un ablandamiento del lado crítico del monitoreo, se dará más énfasis a la contención y manejo de las malas noticias y a la búsqueda urgente de medidas compensatorias que ayuden a mantener la confianza, y no tanto a las denuncias de malfuncionamiento de los sistemas, o difusión del apoyo político a actos poco honestos (que quizás sea la forma preferida de trabajo de algunas ONG en derecho ambiental). Es probable que los gobiernos productores impondrán condiciones para limitar el uso que los agentes de monitoreo hagan de la información encontrada. En este punto, el monitoreo independiente bien pudiera ser una forma apropiada de describir la actividad requerida por los AAV, y marcar diferencias con el trabajo detectivesco (observación independiente) de las ONG en derecho ambiental.

Otro aspecto de los sistemas de verificación relacionados con el AAV-UE, sobre el cual todavía no es posible hablar con autoridad, tiene que ver con la verificación del *operador* o del *envío*. De lejos, los sistemas de verificación implementados hasta hoy se han enfocado en la evaluación de consignaciones directas en todos los niveles, o en áreas de reconocidas condiciones problemáticas. Para que los sistemas de aseguramiento legal del AAV tengan éxito, es muy probable que se de un vuelco significativo hacia la acreditación de operadores, respaldada por MFI periódicos. Esto, debido a la fuerte orientación hacia la comercialización de los acuerdos en cuestión, que contrasta con el sesgo ambientalista de muchas de las formas de observación existentes. La acreditación de operadores es más favorable para las necesidades de comercialización del día a día

que el enfoque basado en la consignación de envíos. La paradoja es que los gobiernos productores se vean arrastrados hacia la verificación por la importancia del comercio internacional para su industria forestal; no obstante, la verificación puede significar una amenaza a la comercialización pues aumenta significativamente las oportunidades de escrutinio externo sobre el desempeño de la industria. El otorgamiento de licencias de operación es, quizás, la opción preferida por los gobiernos productores porque causa menos trastornos a las transacciones y es menos costosa en términos financieros y de manejo. Los operadores reciben una licencia que les faculta para exportar madera, y quedan sujetos a chequeos regulares de sus sistemas de control, para mantener su licencia. Los controles en cuestión pueden incluir el control de la cadena de custodia desde el bosque hasta la exportación (tal como lo hacen las empresas finlandesas que operan en Rusia), o controles de la producción mediante un sistema nacional de rastreo y controles separados de la exportación para cada operador individual. Con cualquiera de las dos formas, el procedimiento es menos perjudicial para los patrones normales de comercialización que los chequeos sistemáticos a los envíos, y trabaja de una manera parecida a la de los sistemas de certificación que ya están en funcionamiento. Los escépticos podrían argumentar, sin embargo, que el otorgamiento de licencias a los operadores es más vulnerable a la influencia política, particularmente bajo las débiles condiciones de gobernanza donde se requiere la verificación con más urgencia.

2.6 En resumen

El nuevo énfasis en la legalidad de la madera comercializada en el ámbito internacional, como una medida del sector demanda, reconoce no solo el potencial de los mercados consumidores para influir en el comportamiento de la industria, sino también el fracaso de intentos previos de reformar la gobernanza forestal, más enfocados en el sector oferta. Aunque todavía está en proceso de desarrollo, ya se cuenta con diversas fuentes de conocimiento necesario para desarrollar sistemas para la verificación de la legalidad de la madera, cada una de las cuales ofrece terminología distintiva. Si bien ninguna de estas fuentes es suficiente por sí misma como para ofrecer un mecanismo que asegure la legalidad, de manera colectiva aportan los principios de construcción básicos para su elaboración.

Hay cinco fuentes principales de conocimiento que pueden aportar al proyecto. Una es los *diversos sistemas de manejo y monitoreo forestal* que ya funcionan en los países productores alrededor del mundo; si bien no todos ellos son muy eficaces, siempre son interesantes e instructivos. La segunda fuente de conocimiento proviene de la *experiencia de los monitores del derecho ambiental* (observadores independientes), tales como Global Witness y la Agencia de Investigación Ambiental. La tercera es una década o más de experiencia con la *certificación forestal*. Muchos de los obstáculos que la certificación ha tenido que enfrentar (como consolidación de autoridad para la gobernanza, interpretación de conformidad con leyes nacionales a menudo muy complejas y diversas, selección de estándares de legalidad para temas sociales y restricciones de la industria, puesta en marcha de sistemas de rastreo de la madera, solución a conflictos de intereses y políticas sobre reclamos basados en porcentajes)

son muy similares a los que la verificación ahora enfrenta. La cuarta fuente son los *procesos internacionales* que se están ejecutando en relación con el tema de la verificación; en especial, los AAV-UE. Todos estos aspectos son discutidos en detalle en la Parte B de este libro.

La última fuente de información considerada es la *experiencia extrasectorial*. Fuera del sector forestal hay varios modelos y enfoques. No todos ellos han sido exitosos ni se pueden transferir fácilmente a otros contextos. Su importancia radica en que ofrecen una distinción clara entre las potestades de Estado (regulación, adjudicación, sanción) y las funciones que pueden ser manejadas por terceros. También subrayan el valor de construir una sólida plataforma de compromiso público como medio para asegurar la robustez y sentido de propiedad imprescindibles si se quiere que sobrevivan en ambientes políticos turbulentos. Lo que todos tienen en común es una amplia gama de actores en las decisiones de verificación y la credibilidad generada por los chequeos y balances realizados entre el Estado, la industria y la sociedad civil. Es hacia esas experiencias extrasectoriales que ahora nos dirigimos.

Capítulo 3

Aprendiendo de la experiencia extrasectorial

3.1 La gama de experiencias de verificación

En este capítulo se diseña el escenario para una revisión detallada del sector forestal a través del análisis de experiencias con actividades de verificación de fuera del sector. La meta es identificar algunos principios que pudieran tener aplicaciones extrasectoriales.

Aunque la idea de verificar las actividades de la industria maderera debe haberse iniciado tiempo atrás en la historia de la comercialización de madera, la verificación en el sector forestal es un esfuerzo relativamente nuevo, en un sentido más formal y conceptual que merece la seria atención nacional e internacional. Aun los más viejos sistemas de verificación forestal tropical no tienen más de una década. No se puede decir que alguno de ellos esté bien establecido y maduro, y todos ellos de vez en cuando enfrentan desafíos que amenazan su viabilidad. No obstante, estas experiencias significan un útil crisol para el aprendizaje, aunque se debe tener cuidado al derivar principios generales de acción a partir de sistemas aun en formación.

Fuera del sector forestal, la verificación se encuentra mucho mejor establecida y ya ha sido extensamente estudiada. Esto se ha dado en áreas donde la comunidad internacional tiene bases y mandatos fuertes como para intervenir en asuntos de estados soberanos. Aquí hay, entonces, oportunidades considerables para aprender y compartir lecciones. Con este capítulo buscamos extraer algunas de esas lecciones. Entre los tratados de referencia están: la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES), el Tratado sobre Veda a Pruebas Nucleares (NTBT) y otros acuerdos para el control de armas; el proceso Kimberley sobre diamantes, el Protocolo de Montreal de la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (UNFCCC). Entre otros acuerdos más locales están el trabajo del ‘defensor de los habitantes’ en diversos parlamentos nacionales o de agencias que fijan estándares de calidad de alimentos en Europa Occidental, o los observadores internacionales de elecciones. La información bibliográfica sobre estos temas a menudo es muy específica para cada situación y, entonces, los aspectos en común deben buscarse a nivel de rasgos analíticos y no a nivel de recetas.

Los diferentes sistemas de verificación tienen diferentes y a menudo, múltiples fines, entre los cuales pueden estar uno o varios de los siguientes:

- Apoyo al cumplimiento de la ley y la buena gobernanza
- Fomento de la confianza en el mercado
- Política internacional, controles ambientales y protección pública

- Asegurar la eficiencia y el uso óptimo de los recursos (asegurar una buena relación costo/calidad)
- Funciones judiciales y cuasi-judiciales (tales como el defensor de los habitantes y la revisión jurídica)

Estos fines pueden ser parte o apoyarse unos en otros. Así por ejemplo, el NTBT puede tener el objetivo inmediato de asegurar el cumplimiento de las partes a nivel internacional, pero el fin último de asegurar el mantenimiento de estándares de salud y seguridad. Este último ayuda a empatar las preocupaciones nacionales e internacionales y asegura la aceptación pública en el ámbito mundial. En otros casos, los fines pueden ser más complicados. Por ejemplo, los reguladores de utilidades públicas tienen importantes funciones de verificación relacionadas con la naturaleza de no-mercado de los servicios en cuestión. El carácter de los servicios ofertados, y la economía de escala que permite ofrecerlos, significa que bienes públicos como el agua, la energía y el transporte no pueden ofrecerse en el mercado únicamente sobre la base de la competencia; por ello, los reguladores de utilidades tienen un papel importante para asegurar no solo que los servicios se ofrezcan en la forma prometida, sino que el precio y la calidad están bajo las clases de presiones que aseguren la competencia de mercado. El trabajo del defensor de los habitantes, en contraste, tiene que ver más que todo con procesos judiciales, para verificar que se han seguido los procedimientos acordados y que cumplen con el propósito para el cual se establecieron. Los fines primarios de la verificación maderera son una mezcla de al menos tres de los antes mencionados: crear confianza en el mercado, establecer controles ambientales y promover la buena gobernanza. El hecho de que tales fines sean tan diversos ya permite entrever los desafíos que habrá que enfrentar.

Los medios de verificación difieren ampliamente según factores como el carácter del bien en consideración, la naturaleza de las partes que entran en el acuerdo y las circunstancias del acuerdo que gobierna su uso. El carácter del bien también afecta su capacidad de verificación, tanto en cuanto a la *posibilidad de monitorear* (es decir, la facilidad de observar la actividad o sustancia) como la *posibilidad de evaluar* (la capacidad de comparar el desempeño observado contra un estándar) (Greene 1994:4). La verificación de emisiones de carbono, por ejemplo, demanda habilidades y juicios diferentes de los requeridos para la verificación en la comercialización de diamantes, y ambos difieren sustancialmente de la verificación del comercio de la madera en cuando a la posibilidad de monitorear y de evaluar.

Los mecanismos de verificación deben responder a los objetivos planteados, los cuales deberán reflejar los intereses ocultos de las partes. Si la necesidad de verificación nació de una demanda de la industria, entonces, ella deberá aprobar el mecanismo; lo mismo será cuando la fuerza impulsora surja de la sociedad civil. Si se trata de una demanda pública, pero relacionada con procesos democráticos (como el defensor de los habitantes), los objetivos deberán dar apoyo al proceso y no socavarlo; de otra forma se perderá la credibilidad de un importante sector de la sociedad civil (en especial, aunque no sólo, en los países consumidores). El Cuadro 3.1 ofrece una muestra de las experiencias extrasectoriales revisadas para este estudio y las compara con la industria forestal en cuanto a facilidad y costo de verificación.

Cuadro 3.1
Comparación de experiencias extra-sectoriales de verificación y la situación del mercado maderero

Parámetros	Proceso Kimberley	Protección nuclear	CITES	UNFCCC/ Protocolo Kyoto	Estandares de alimentos/ procesamiento de carne	Madera tropical
Producto bajo verificación	Diamante en bruto; valor sentimental	Peligroso; pequeñas cantidades en circulación	Productos muy diversos	6 gases con efecto invernadero (GEI)	Diversos; con varios grados de procesamiento	Diversos, primarios y secundarios
Manejabilidad	Alta; pequeños, fácilmente transportados en envases a prueba de robo	Rastreabilidad alta	Muy diversa; grandes variaciones	Difícil de rastrear; medidas operan al margen	Rastreabilidad alta	Baja; producto voluminoso pero con usos diversos
Estructura de la industria (abastecedora)	Altamente centralizada; número pequeño de grandes comerciantes	Traslape entre usos pacíficos y no pacíficos	Muy diversa; con frecuencia difícil de monitorear	Perfil amplio, pero relativamente pocos contaminadores importantes	Diversa	Muy diversa; descentralizada
Estructura del mercado (demanda)	Limitada; principalmente en el norte post-industrial	Altamente centralizada	Diversa, en términos de clientes y usos	Mercados de mitigación concentrados en el norte	Creciente centralización de minoristas favorece rastreabilidad	Muy diversa; local e internacional
Capacidad de movilización internacional	Alta; factor de imagen; problemas humanitarios	Alta; aspectos de seguridad nacional y salud	Variable; alta para productos carismáticos	Alto interés público; problemas con quienes se aprovechan (<i>free-riders</i>)	Alta; temas de salud que impactan directamente a consumidores	Alto interés público en el norte post-industrial (variable en el sur)
Posibilidad de monitoreo	Alta	Alta	Variable	Fácil para el CO ₂ , pero no para otros GEI	Alta	Variable
Costo-efectividad de la verificación	Alta	Alta para cantidades grandes; más difícil con cantidades pequeñas	Depende mucho del producto	Baja para no CO ₂ (hay pocos sustitutos)	Relativamente alta	Probablemente alta, sin <i>premium</i>

3.2 La verificación en tratados y convenciones internacionales

En el Capítulo 2 se dejó en claro que las nociones de duda y escepticismo son centrales en la idea de verificación, y que el concepto lleva implícito un sentido de adicionalidad. Tal adicionalidad se relaciona con los procedimientos a ser aplicados y con el público cuyos intereses se espera satisfacer. Esto le da significado y valor por encima de los mecanismos convencionales de control en el sector forestal, cuyo propósito se restringe en buena medida a las necesidades de una sola parte (el gobierno anfitrión). Este enfoque, basado en la teoría de verificación de productos en tratados, pone en su lugar los elementos de incertidumbre y adicionalidad, tal como lo plantea la siguiente definición (tomada de un trabajo sobre desarme y limitación de armas):

“La verificación es un proceso que abarca un set completo de medidas cuyo fin es permitir que las partes involucradas en un acuerdo puedan asegurarse de que la conducta de las otras partes no es incompatible con las obligaciones que asumieron con el acuerdo.”

(Sur 1991:13)

El acuerdo en cuestión puede ser multilateral, regional o bilateral, o relacionarse con valoraciones más generalizadas de conformidad con estándares (p.e., la ley y proceso legal, como en el caso del defensor de los habitantes). Buena parte del debate se refiere a acuerdos multilaterales, aunque los principios analíticos aplican de manera más general. Esta definición tiene ciertos rasgos en común con otros regularmente encontrados en el campo (ver, por ejemplo, Greene 1994). A partir de este enfoque, la verificación podría verse como:

- un proceso de investigación y validación
- un proceso amplio y multiestratificado

La teoría de verificación en el contexto de un tratado tiende a enfocarse en la dimensión del proceso y en la verificación como un complejo mecanismo, y no como un acto de inspección técnica.

¿Por qué debiera darse tal complejidad? La respuesta radica en el hecho de que en muchos tratados y acuerdos hay una serie de elementos en situaciones de producción y en contextos políticos que generan conflictos de intereses y, por ello, demandan un enfoque complejo. En términos generales, las áreas claves de contención en la implementación de tales tratados no se relacionan con propuestas técnicas cuya validez puede establecerse ‘objetivamente’, sino más bien con conflictos de intereses entre las partes, que solo pueden resolverse con negociación y compromiso.

La complejidad de los sistemas de verificación se debe a una cantidad de influencias, algunas de ellas interconectadas. Entre ellas están:

- El número de actores con intereses en el acuerdo y, por lo tanto, la gama de autoridades requerida para emitir opinión antes de que se alcance una decisión de verificación.
- La variedad de intereses de los actores y su poder relativo.
- El nivel de confianza que los actores se tienen entre sí.

- La medida en que la decisión de verificación se puede caracterizar en términos absolutos o relativos; por ejemplo, la medida en que las decisiones se basan en consideraciones legales y en una lectura estricta de los textos legales, o en aspectos más subjetivos con un mayor nivel de incertidumbre.
- Los límites de tolerancia en el sistema de diagnóstico (es decir, con qué nivel de precisión se pueden determinar los hechos).

La regla operacional en cada caso es que entre más compleja sea la variable, más exigentes tendrán que ser los requisitos de verificación. Lógicamente, entre más amplia sea la gama de actores y entre más diversos sean sus puntos de vista, más difícil será lograr que se pongan de acuerdo. De igual manera, una decisión basada en una simple inspección de un hecho observable es claramente diferente, en cuanto a sus requisitos de verificación, que otra que depende de la evaluación de múltiples realidades e intenciones. La determinación de si una empacadora de carne se adecua a los estándares de producción vigentes es una tarea menos demandante que la determinación de las intenciones de un gobierno impopular que está invirtiendo grandes cantidades en tecnología nuclear con propósitos ostensiblemente pacíficos. Donde la verificación se basa en una serie de consideraciones y tiene un alto grado de incertidumbre es donde, posiblemente, el proceso tiene un fuerte componente político. Tales consideraciones deben incluir, por ejemplo, no solo las reglas legales sino los intereses a futuro de las partes, el nivel de tolerancia que juzgan aceptable tanto ellos como otras partes poderosas y las estimaciones de varios actores de los costos y beneficios probables. En cuanto a los límites de tolerancia, la medida en que las implicaciones de un incumplimiento mayor difieren de uno de menor grado, también condicionará la complejidad de la respuesta de verificación (la protección nuclear es un caso obvio en este punto). Un problema menor de etiquetado de productos o de trasgresión a los límites operacionales es de naturaleza diferente que un problema de incumplimiento serio y sistemático de los acuerdos, con evidente mala intención y efectos potencialmente dañinos.

3.3 ¿Qué hace que la verificación sea efectiva?

A partir de la información extrasectorial analizada, podemos identificar algunos de los principios que conducen a la verificación efectiva. No todos los principios antes mencionados se deben cumplir en igual medida en cada contexto de verificación; ni son todos igualmente relevantes en el contexto de la madera legal. Donde son débiles o inexistentes, la verificación efectiva será mucho más difícil, por lo que aumenta la necesidad de contar con medidas compensatorias.

A partir de la literatura extrasectorial, se pueden identificar diez principios para la verificación efectiva:

- Principio 1** Reciprocidad
- Principio 2** Capacidad de desalentar la migración empresarial a lugares que no forman parte del acuerdo
- Principio 3** Clara definición de los problemas que se busca resolver por medio de la verificación

- Principio 4** Adopción de un enfoque de sistemas, atención centrada en la distribución y balance del poder
- Principio 5** Amplia participación en los procesos conducentes a la decisión de verificación
- Principio 6** Claridad en los estándares de evaluación
- Principio 7** Provisión de incentivos por informar y por cumplimiento
- Principio 8** Vigilancia independiente
- Principio 9** Inclusión de todas las etapas en la cadena de custodia y esfuerzos especiales para asegurar las más vulnerables
- Principio 10** Adopción de enfoques pro-pobres en el diseño de los sistemas de verificación

Estos diez principios se discuten a continuación. Ocho estudios de caso que ilustran tales principios en acción se presentan brevemente como recuadros 3.1 a 3.8.

Principio 1: Reciprocidad

Cuando un acuerdo es totalmente recíproco, en el sentido de que es igualmente vinculante para todas las partes, su verificación es, en cierto modo, despolitizada. Este es más obviamente el caso (en principio, aunque no siempre en la práctica) de los acuerdos de comercialización, y menos frecuentemente el caso de los acuerdos relacionados con armas y el ambiente. Algunos tratados internacionales importantes no son totalmente recíprocos y, por razones históricas, algunos actores prefieren quedarse por fuera. El NTBT y el UNFCCC y su protocolo de Kyoto (todavía no ratificado por países prominentes como los EE.UU.) son ejemplos de acuerdos no recíprocos. Por ello es que su control e implementación son altamente politizados.

El Proceso Kimberley ofrece una ilustración interesante de una posible ruta para establecer reciprocidad en una situación de desconfianza mutua, mediante un mecanismo de revisión conjunta o arbitraje (Recuadro 3.1). En esta participan diferentes actores, desde países productores hasta representantes de la industria y de ONG. Con el Protocolo de Montreal sobre sustancias que destruyen la capa de ozono (Recuadro 3.2) se reconocieron ‘responsabilidades comunes pero diferenciadas’ para acomodarse a las necesidades especiales de los países en vías de desarrollo. Un procedimiento de ajuste permitió a los países variar el paso de su ‘*phase-out*’, sin necesidad de enmiendas al protocolo (Brack 2003).

Recuadro 3.1

El sistema de certificación del proceso Kimberley

Principios claves: reciprocidad; desalentar migración; definición de problemas; amplia participación; incentivos para el cumplimiento; impactos en los más pobres.

En el 2003 se creó el sistema de certificación del Proceso Kimberley (KPCS) para diamantes en bruto, el cual pretende acabar con el tráfico ilegal de diamantes. Los elementos básicos del

Recuadro 3.1 continúa

Recuadro 3.1 continuación

acuerdo son que cada participante se compromete a mantener controles internos sobre los diamantes en bruto en su territorio, prohíbe la importación de diamantes en bruto, a menos que vengan acompañados de un certificado del Proceso Kimberley emitido por otro de los participantes, informa a la autoridad exportadora de todos los envíos que se hagan desde su territorio y entrega regularmente estadísticas de comercialización.

El KPCS no es un tratado internacional legalmente vinculante sino un esquema internacional de certificación voluntaria basado en un estándar mínimo; las decisiones se toman por consenso entre las partes. Un rasgo innovador de su sistema de cumplimiento es el mecanismo de revisión conjunta. Los equipos de revisores están conformados por representantes de tres gobiernos diferentes, uno por las ONG y otro por la industria.

Aunque es totalmente voluntario, hasta mediados del 2005 se había hecho 18 revisiones y todos los países que integran el KPCS habían solicitado al menos una. El KPCS también tiene un procedimiento de 'quejas', a través del cual cualquier participante u observador puede comunicarse con el Grupo de Trabajo de Monitoreo para quejarse del cumplimiento de alguno de los participantes.

A pesar de la desconfianza inicial, la toma de decisiones consensuadas ha demostrado ser una fortaleza del KPCS. Al inicio del proceso, el resultado de una votación tenía el efecto de una conspiración contra los miembros que sustentaban posiciones contrarias. La posibilidad de que un participante importante abandonara la mesa era real, y habría sido muy destructivo. Aunque algunas decisiones representan el menor común denominador, en realidad, hay pocas disputas serias.

La producción de diamantes aluviales es importante como medio de vida de las familias pobres en varios países, pero este aspecto ha sido difícil de enfrentar en un proceso cuya preocupación principal es cortar el abastecimiento a países donde impera la ilegalidad.

Entre las lecciones aprendidas con el KPCS están:

- La vulnerabilidad de los diamantes ante los consumidores ayudó a que la industria y varios gobiernos reacios se integraran a la mesa de negociaciones.
- Una fuerte presión de los medios, empujada por ONG, ayudó a mantener el proceso activo.
- Para la organización de las reuniones, hacía falta un 'gobierno paladín, y Sudáfrica asumió ese rol.
- El interés internacional (panel de expertos de la ONU, resolución de la Asamblea General de la ONU y referencias positivas sobre el KPCS en las reuniones del G8) ha ayudado a dar fuerza y legitimidad al proceso.
- El KPCS no habría logrado su cometido sin la fuerte participación de la industria. Si los gobiernos y/o ONG hubieran intentado diseñar un sistema de certificación, el resultado, muy probablemente, no habría sido el mismo. La industria sabe dónde están los problemas y cómo enfrentarlos de la mejor manera.
- Si bien el KPCS es 'voluntario', los países productores y comercializadores de diamantes tenían que ser miembros, lo que hace que la membresía sea virtualmente obligatoria.

Fuente: Smillie (2005)

Principio 2: Capacidad de desalentar la migración empresarial a lugares que no forman parte del acuerdo

Si las partes o participantes tienen la posibilidad de salirse de un acuerdo sin incurrir en costos sustanciales, cuando se les antoja que ya no desean continuar, la fortaleza del acuerdo claramente se debilita y se generan efectos secundarios en su capacidad de evaluar el cumplimiento y de mantener a las partes atentas a las demandas en cuestión. Un rasgo particular del protocolo de Montreal, uno de los tratados más exitosos en cuanto a cumplimiento e impactos, es que su amplio respaldo internacional ha restringido severamente a las industrias la posibilidad de emigrar a países que no forman parte del tratado (Recuadro 3.2). De manera similar, no fue sino hasta que el CITES alcanzó una cierta masa crítica que fue posible limitar los efectos negativos de influencias externas a la convención. Un paso crítico fue el ingreso de Singapur al CITES, pues hasta ese entonces había socavado el progreso de la Convención sirviendo como depósito de vida silvestre para la comercialización no regulada (Recuadro 3.3).

Recuadro 3.2

El protocolo de Montreal

Principios claves: reciprocidad; desalentar migración; seguridad en todos los niveles; amplia participación; incentivos para el cumplimiento.

El protocolo de Montreal sobre sustancias que destruyen la capa de ozono se firmó en 1987, y es considerado como una de las convenciones ambientales más exitosas, con importantes lecciones para el diseño de otros tratados. Sus provisiones sobre comercialización han tenido el efecto de desalentar la migración a países no miembros de dos maneras: a) se niega el acceso a sustancias que afectan la capa de ozono a los países no signatarios (unos pocos países concentran esas provisiones); b) se evita que las industrias se instalen en países no miembros y tengan acceso a los mercados a través de países miembros. Pero la presión más fuerte que se ha debido enfrentar han sido los incentivos comerciales o de otro tipo para alentar a los gobiernos y a la industria a abandonar las tecnologías contaminantes y adoptar nuevas que no contaminen (Barrett 1999).

Brack (2003) atribuye el éxito del Protocolo a varios factores; entre ellos:

- Su capacidad de respuesta ante el cambiante conocimiento científico y tecnológico (hasta el momento, el protocolo se ha modificado cinco veces).
- El reconocimiento de 'responsabilidades comunes pero diferenciadas' (para satisfacer las necesidades especiales de los países en desarrollo).
- Un 'procedimiento de ajuste' que permite a los países variar el paso de su *phase-out*, sin necesidad de enmiendas al tratado.
- Amplia participación (gobiernos, industria, científicos, ONG).
- Fuertes incentivos para el cumplimiento en forma de 'zanahoria' (asistencia técnica y financiera generosa) y 'palo' (fuertes sanciones comerciales).
- La velocidad con la cual la industria fue capaz de desarrollar alternativas a las sustancias dañinas; a menudo esas sustancias eran más baratas y eficientes que las originales, lo que significó un incentivo adicional por cumplimiento.

Fuente: Brack (2003)

Recuadro 3.3

La Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES)

Principios claves: desalentar migración; amplia participación; separación entre verificación e acatamiento obligatorio; vigilancia independiente.

La Convención de 1973 sobre comercio internacional de especies de la fauna y de la flora en peligro de extinción (CITES) es un acuerdo ambiental multilateral (intergubernamental); su propósito es asegurar que el comercio internacional de especímenes de plantas y animales silvestres no amenace su supervivencia.

CITES regula el comercio de vida silvestre mediante un sistema de permisos y certificados de tres niveles, los cuales son emitidos por la autoridad nacional antes de que el espécimen salga del país. El Apéndice I del CITES enlista todas las especies 'amenazadas de extinción' y para las cuales el comercio internacional solo es autorizado excepcionalmente. El Apéndice II incluye especies que pudieran ser amenazadas si no se controla el comercio internacional; para estas, el comercio se rige por estrictas medidas, tanto de exportación como de importación. El Apéndice III incluye especies enlistadas específicamente por un país que necesita cooperación de los otros para controlar la comercialización y prevenir la sobreexplotación dentro de sus límites.

Las listas son el elemento clave del sistema CITES de acatamiento. Cada parte debe nombrar una 'autoridad nacional de manejo' que administre el sistema de licencias, y una o más 'autoridades científicas' que ofrezcan asesoramiento a la autoridad de manejo sobre los efectos de la comercialización en el estatus de conservación de la especie en cuestión. El sistema de acatamiento del CITES se basa en informes voluntarios de las partes, complementados y controlados con información recopilada por la Secretaría y ONG activistas. Su capacidad de asegurar el acatamiento se ha mejorado mucho con la incorporación de nuevos países (en el 2003, ya había 160 miembros de los cinco continentes), pues así se evita el comercio migratorio hacia países no partes. Las ventas desde Singapur, un estado no parte del CITES, dificultaron mucho el control internacional; el país funcionó como depósito de vida silvestre para la comercialización no regulada hasta la ratificación del convenio en 1986.

El número de especies y subespecies CITES que se comercializan, tanto legal como ilegalmente, es tan impresionante (al menos 33.000 especies) como la variación de precios de los productos comercializados. Esto causa problemas mayores a las medidas de acatamiento, incluyendo la verificación, pues no se puede esperar que los oficiales de aduanas reconozcan más que una pequeña parte de las especies en cuestión.

Un problema básico del CITES es que la Convención tiene una fuerte orientación al acatamiento, pero no tiene capacidad para hacer cumplir sus normas. Tampoco tiene posibilidad de imponer sanciones; lo único que puede hacer es presionar a la autoridad nacional para que actúe, pero sin especificar formas de sanción (Matthews 1996:422). La verificación del CITES depende mucho de la información que circule entre las partes. La ausencia de un medio independiente de verificación en el sitio es una debilidad particular. La verificación descansa, más que todo, en el trabajo detectivesco de las ONG, aunque solo dos de ellas (IUCN y TRAFFIC) gozan de un estatus formal en

Recuadro 3.3 continúa

Recuadro 3.3 continuación

la toma de decisiones dentro del CITES. En años recientes, la Secretaría del CITES ha empezado a introducir nuevos procedimientos para fortalecer su capacidad de alcanzar el impacto deseado. Entre estos está el proceso de 'revisión significativa de la comercialización' que se enfoca en la comercialización de especies del Apéndice II, y una variedad de misiones de inspección realizadas por la Secretaría o por un equipo nombrado por ella, que actúa en nombre de la Convención. Las misiones técnicas de expertos con frecuencia reciben buena cobertura de prensa, particularmente cuando se enfocan en especies amenazadas de alto perfil, como los tigres.

El CITES es uno de los primeros acuerdos ambientales multilaterales y ha estado sujeto a una buena cantidad de críticas a lo largo de los años. Las críticas a su sistema de acatamiento se centran en la falta de efectividad y dependencia de mecanismos legales 'suaves' para enfrentar el no acatamiento (Reeve 2002: 250). En contraste, quienes lo apoyan alegan que la estructura de acatamiento, independientemente de sus defectos, representa un compromiso razonable dados los medios limitados a su disposición y lo poco probable de que haya un cambio radical en su situación financiera. El hecho de que importantes actores internacionales gasten mucha energía para intentar ponerle freno sugiere que la Convención debe estar trabajando razonablemente bien.

Lecciones aprendidas de este caso:

- La meta de un sistema de verificación es determinada por su mandato. En el caso del CITES, la preocupación principal es prevenir el comercio insostenible; su capacidad para cumplir con otros objetivos es, necesariamente, limitada. Sin embargo, los mecanismos complementarios (como las revisiones significativas de la comercialización) pueden jugar un importante papel complementario.
- El acatamiento y la obligatoriedad deben estar separados pero ser complementarios. Las debilidades del mecanismo de acatamiento deben compensarse con la proliferación de medios que permitan generar respuestas de acatamiento (abrir la participación a otros actores no gubernamentales).
- El acatamiento exitoso descansa en la cooperación entre las partes, que tienda puentes entre el nivel nacional y el internacional; esto pudiera necesitar cuantiosas inversiones para la construcción de capacidades.
- Los sistemas de verificación deben adaptarse a la complejidad de productos comercializados. En el caso del CITES, la complejidad es alta, por lo que se justifica un principio de clasificación (las listas y el sistema de permisos) idealmente apuntado por instituciones fuertes (manejo nacional y autoridades científicas); sin embargo, el talón de Aquiles del sistema de permisos es su vulnerabilidad al abuso.
- Al igual que otros aspectos de la ley internacional, el CITES no tiene poder policial; sin embargo, algunos factores de peso pueden ser importantes para lograr el acatamiento (de hecho, más importantes que las consideraciones financieras).
- Si se aplicaran sanciones, se debe tener cuidado de ser parejos, particularmente cuando las partes gozan de diferentes niveles de poder en el escenario internacional.

Fuente: Brown y Swails (2006)

Principio 3: Clara definición de los problemas que se busca resolver por medio de la verificación

Un sistema eficiente de verificación es probablemente aquel que tiene una definición clara de sus límites y objetivos. Por ello, la decisión del Proceso Kimberley de limitarse a los diamantes aluviales (excluyendo las minas de diamantes) tiene sentido, en términos del problema que busca resolver (el papel que desempeña esta empresa extractiva como combustible de la guerra y conflictos). Varios factores hacen que los diamantes aluviales sean tan apetecidos por regímenes corruptos; entre ellos, la altísima razón peso/valor, la facilidad de extracción y la indisciplina en el mercado global de diamantes. La decisión del Proceso Kimberley tuvo dos efectos adicionales: 1) tuvo acceso a grandes cantidades de diamantes de los grandes productores, que son quienes más se preocupan por su reputación internacional (y cuya producción principal proviene de minas); 2) promovió un enfoque colaborativo de verificación internacional, pues varios actores importantes (particularmente en la industria procesadora) vieron el proceso como un apoyo a largo plazo para sus medios de vida y reconocieron que firmarlo era beneficioso para ellos (Recuadro 3.1).

En el caso de la UNFCCC, por otra parte, se dice que la Convención habría ido mucho mejor si se hubiera dedicado únicamente al control de emisiones de dióxido de carbono provenientes de combustibles fósiles (Recuadro 3.4) Esto habría facilitado el trabajo de monitoreo, pues ya se tenía un factor para los niveles de emisión (cantidad de combustibles fósiles consumidos) y para factores medibles de emisión (cantidad de emisiones por unidad de un tipo de combustible en particular). Otros gases con efecto invernadero, de las seis clases que la UNFCCC monitorea, son mucho menos fáciles de medir (p.e., del metano y del óxido nitroso no se tienen factores sustitutos ni de emisiones regulares por clase de contaminante). La gran ambición de la UNFCCC no ha hecho más que complicar los procesos de verificación (Victor 2001).

En el caso de los estándares de procesamiento de la carne, se ha venido dando un cambio gradual desde un sistema de control prescriptivo a otro basado en el riesgo (Recuadro 3.5). Esto implica alejarse de la imposición de reglas complejas que deben ser aplicadas universalmente, para enfocarse en la ubicación de los sitios y actividades más susceptibles al riesgo de contaminación. El enfoque en el nivel de riesgo permite una verificación con una mejor relación costo/efecto que los sistemas de control que evalúan el cumplimiento de una gran lista de medidas prescritas y, además, permite emplear un enfoque más adaptativo y sensible a circunstancias particulares.

Principio 4: Adopción de un enfoque de sistemas centrado en la distribución y balance de poderes

Si la experiencia indica que es necesario cambiar de la verificación como una forma simple de obtener una licencia, a un enfoque más orientado en los sistemas, entonces, ¿qué significa esto en términos prácticos? La literatura sobre tratados ofrece información útil sobre los elementos institucionales que abarca el sistema de toma de decisiones.

Ciertos elementos pueden ser parte de un régimen de verificación de obligaciones definidas en tratados y convenciones (Sur 1991, Cameron et ál. 1996, Reeve 2002).

Recuadro 3.4

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto

Principios claves: reciprocidad; desalentar migración; definición de problemas; amplia participación; enfoque de sistemas; necesidad de claridad en los estándares; vigilancia independiente (en caso de incumplimiento).

La verificación de la emisión de gases enfrenta problemas particulares de incertidumbre debido a su intangibilidad, la variedad de factores que influyen y los desacuerdos en cuanto a las metodologías de monitoreo. Bajo el esquema de la UNFCCC, la verificación tiene que ver con el cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero, identificados en el Protocolo de Kyoto. Este protocolo evalúa el desempeño a nivel nacional, así como los efectos de tres mecanismos flexibles de mitigación: (i) el sistema de comercialización de emisiones, (ii) el mecanismo de desarrollo limpio (que incluye la colaboración entre países industrializados y en desarrollo) y (iii) la implementación conjunta (que tiene que ver con la colaboración entre países industrializados). Este recuadro se centra principalmente en el desempeño nacional de las partes del Anexo I (países industrializados), aunque también se revisa brevemente la verificación bajo el MDL.

La verificación de la reducción de emisiones en el ámbito nacional de las partes incluidas en el Anexo I debe amoldarse a presiones irreconciliables: la forma descentralizada de generar la información responde a cuestiones políticas (soberanía nacional), pero rápidamente enfrenta dificultades mayores de capacidad (falta de personal técnico calificado, particularmente en las Partes del sur). Si bien la UNFCCC ofrece incentivos financieros y apoyo técnico, las inversiones requeridas son considerables. El sistema es manejado por la Secretaría Internacional, pero enfocado en el ámbito nacional. Al igual que otros tratados, la esencia de la verificación efectiva en la UNFCCC descansa en informes voluntarios, pero con un formato preestablecido y el respaldo de mecanismos institucionales para ejercer controles cruzados. La credibilidad de un esquema como este depende de la eficacia de las medidas implantadas para proteger al sistema de la interferencia política.

La entrada en vigencia del protocolo de Kyoto ha hecho que se modifiquen los requisitos para presentar los informes. Antes de que finalice el primer periodo de compromiso, cada Parte debe haber establecido un *sistema nacional* para calcular sus emisiones de gases con efecto invernadero y un *registro nacional* para registrar las transacciones de unidades de reducción de emisiones generadas con diferentes tipos de actividades -*unidades de reducción de emisiones certificadas*, a partir de proyectos de MDL, unidades de reducción de emisiones a partir de proyectos de implementación conjunta y *unidades de secuestro* con proyectos de fijación de carbono. El sistema nacional incluye un inventario comprehensivo de emisiones. También se pide que el sistema nacional demuestre los progresos alcanzados en su compromiso con el protocolo de Kyoto, mediante una serie de formatos estandarizados de reporte técnico.

Recuadro 3.4 continúa

Recuadro 3.4 continuación

El protocolo de Kyoto ofrece un innovador procedimiento para medir el cumplimiento, el cual consta de dos partes (facilitación y exigencia), el cual reconoce que este es un nuevo territorio para todas las Partes. El proceso de facilitación, combinado con un sistema de sanciones bien definido, le da al protocolo “un procedimiento de más largo alcance que cualquier otro existente en los tratados ambientales” (ENDs Report 2001, citado por Stokke et ál. 2005).

Los mecanismos de revisión de la UNFCCC incluyen ‘equipos expertos de revisión’, para las Partes del Anexo I. La función de tales equipos es verificar los sistemas y datos de inventario enviados por cada Parte al protocolo antes y durante el primer período de compromiso (i.e. hasta el 2012). Además, cumplen un rol de facilitadores para ofrecer retroalimentación a las Partes que les ayude a mejorar sus inventarios de emisiones. El resultado de un proceso de revisión de expertos es un informe que debe entregarse al Comité de Cumplimiento. Ciertas previsiones establecidas ayudan a garantizar que la selección y composición del equipo sea imparcial. La Secretaría selecciona los equipos a partir de expertos nominados por las Partes y organismos intergubernamentales; este procedimiento maximiza las contribuciones al proceso de diferentes grupos de interés. La Secretaría misma debe actuar con imparcialidad puesto que es fiscalizada por la Conferencia de las Partes y organismos subsidiarios. Además, recibe financiamiento de las Partes (el monto de las contribuciones se basa en la escala de tasación de la ONU).

La verificación para el MDL ofrece grandes desafíos, ya que implica la colaboración entre socios del norte y del sur, busca la sostenibilidad a largo plazo y requiere adicionalidad (en el sentido de que las reducciones deben ser adicionales a cualquier reducción que se diera en ausencia del proyecto). Los criterios de ‘sostenibilidad’ y ‘adicionalidad’ son particularmente difíciles de verificar.

En resumen, la verificación de la UNFCCC se destaca por:

- La transparencia y la efectividad, en términos de costos, son criterios importantes; sin embargo, en las primeras etapas habría sido mucho más inteligente limitar el monitoreo a las emisiones de CO₂ provenientes de combustibles fósiles; esta habría sido la forma más simple pues ya se tenía un estimado del consumo de combustibles fósiles, una de las causas principales de contaminación (Victor 2001).
- La transparencia y la eficiencia son particularmente problemáticas cuando un sistema se inicia con un registro simple de fenómenos observables (como con el MDL).
- Los actores no gubernamentales pueden desempeñar funciones importantes en áreas donde la verificación formal no necesariamente funciona bien (por ejemplo, mecanismos de alto impacto social); asimismo, pueden alentar al cumplimiento cuando los controles internos son débiles.
- Cuando un tratado implica costos significativos para las partes, la inclusión es un prerrequisito para la efectividad; en este caso, la presencia de países poderosos que no son parte del tratado es un tema de preocupación (EE.UU. y Australia hasta el 2007, entre los países (del Anexo I, y China e India entre los países que no están en el Anexo I).

Fuente: Peskett y Brown (2006)

En tratados más complejos (limitación de armas, por ejemplo), el régimen de verificación normalmente incluye: compromisos legales; normas de intercambio de datos y de notificación; métodos de monitoreo; mecanismos de comunicación, consulta y aclaración; método para emitir los juicios de verificación y, en algunos casos, mecanismos de acatamiento (Findlay 2003). El sistema de verificación abarca todos estos aspectos, excepto en algunas definiciones los mecanismos de acatamiento (procedimientos para enfrentar problemas reales o supuestos de no acatamiento). Estos tienden a ser parte del sistema de cumplimiento obligatorio; es decir, mecanismos coercitivos (presiones políticas y económicas o sanciones que incluyen hasta el uso de la fuerza) para hacer que las normas se cumplan (y no simplemente evaluar el grado de cumplimiento). El punto aquí no son las sutilezas en la definición de ‘verificación’ en oposición a ‘acatamiento obligatorio’, sino más bien la necesidad de separar evaluación del cumplimiento y medidas de cumplimiento. Las buenas prácticas aconsejan que se mantengan separadas, de manera que la base de información para tomar decisiones de cumplimiento esté aislada de las sanciones que pudieran darse para asegurar ese cumplimiento y de las políticas en que se sustentan esas sanciones. Cuando el tratado o convención es un mandato de la ONU (como IAEA y Kimberley), el cumplimiento obligatorio tiene un carácter altamente político. Kyoto es un caso interesante ya que separa facilitación y acatamiento obligatorio, y solo este último tiene funciones judiciales.

Lang (1996) enfatiza lo importante de separar los juicios que se hagan sobre el cumplimiento, de las medidas empleadas para castigar el no cumplimiento (sanciones y medidas asistenciales). Ella identifica tres elementos institucionales como requisitos mínimos para un sistema adecuado de control del cumplimiento; tales elementos sirven, además, como una estructura útil para cualquier forma de verificación.

1. Una institución que *recolecte información* de todas las fuentes disponibles.
2. Un *mecanismo de revisión* para evaluar e interpretar los datos (a menudo esto se confía a un organismo u organismos independientes).
3. Una *función de toma de medidas*, que con frecuencia se asigna a un organismo político (por ejemplo, la autoridad suprema del tratado o convención, tal como la Conferencia de las Partes), que actúa por recomendación del organismo revisor o por su propia iniciativa.

El énfasis se pone en la verificación como un proceso, cuyas funciones claves son (al menos idealmente) ejecutadas de manera separada por diversas instituciones. Tal sistema de manejo de la información tiene la ventaja de separar los mecanismos de verificación y acatamiento obligatorio a nivel operacional, y también promueve la separación de la toma de decisiones en los niveles político y técnico. El funcionamiento del órgano político es el elemento más polémico, particularmente en aquellas situaciones en que el mecanismo forma parte de un sistema mayor de gobernanza que por sí mismo no responde a criterios de ‘buena gobernanza’. Como se verá más adelante, esta es la situación que prevalece en el sector forestal cuando el producto en revisión es apropiado para la liquidación política (i.e., el nivel y carácter

*offtake*¹ del recurso responde a la necesidad de los actores políticos de contar con fondos) y, donde por lo tanto, se pueden generar fuertes presiones para que el orden político intervenga en la extracción.

Recuadro 3.5

Estándares para alimentos y procesamiento de carne

Principios claves: cadena de custodia; vigilancia independiente.

Por varias razones, los estándares para alimentos son un interesante caso comparativo para la verificación de la madera. En primer lugar, los alimentos, al igual que la madera y la fibra, son ampliamente comercializados en el ámbito internacional. En segundo lugar, las naciones consumidoras exigen altos estándares de calidad para los productos, en ambos casos. En tercer lugar, al igual que los bosques, la producción de alimentos figura como un indicador importante del estado del ambiente, especialmente entre los países industrializados del norte. Y finalmente, el control de alimentos y la seguridad alimentaria han sido tema de importantes reformas institucionales en años recientes dentro de la Unión Europea -publicitadas crisis alimentarias y cambios en los estándares de aceptabilidad pública han dado origen a tales reformas. Sin embargo, las preocupaciones principales relacionadas con los estándares para alimentos (salud y seguridad humana) tienen implicaciones inmediatas y personales para los consumidores occidentales en general, en tanto que las relacionadas con madera y fibra son de interés para aquellos preocupados por el medio ambiente. Además, los alimentos difieren de la madera -particularmente en cuanto a comercialización - en que tienen cualidades intrínsecas (p.e., su capacidad de causar enfermedades y malestares) que motivan la definición de regulaciones; en consecuencia, es poco probable que las medidas nacionales respondan al régimen de la OMC.

Los estándares para alimentos en Europa, en particular los relacionados con la carne y productos de carne, ilustran varios rasgos que son de interés para la verificación. En años recientes, el diseño de sistemas de control se ha alejado de las *políticas prescriptivas* que buscaban garantizar la seguridad mediante el uso de prescripciones que aseguraran la adecuada certificación de la carne; ahora, tales sistemas de control se sustentan en *políticas basadas en el riesgo*. Con este nuevo enfoque se identifican los riesgos existentes y se establecen controles efectivos para minimizarlos. Este nuevo enfoque es menos rígido y de más rápida respuesta al concepto cambiante de riesgo y a las nuevas tecnologías, y más fácil de armonizar entre fronteras culturales. En el Reino Unido, tiene el respaldo de los lineamientos para el manejo del riesgo en la seguridad alimentaria (principios HACCP), los cuales deben ser acatados por todos los proveedores. A nivel europeo, cada vez es más reconocida la necesidad de adaptar los estándares a las condiciones locales, de manera que el diseño sea realista y susceptible de implementación en un contexto dado (p.e., la producción artesanal de carne ahumada en pequeña escala en el sur de Europa no ocupa tecnología sofisticada y generalmente tiene cadenas de abastecimiento cortas, por lo que se percibe como de bajo riesgo).

Recuadro 3.5 continúa

1 El comprador asume la responsabilidad de consumir una cantidad acordada; de no hacerlo, debe compensar al vendedor. [Nota de traductora]

Recuadro 3.5 continuación

La verificación en la industria cárnica tiene que ver con dos grandes áreas de actividad: asegurar que los operadores privados cumplan con las regulaciones establecidas para los sistemas productivos, y asegurar la efectividad de los controles nacionales y de los mecanismos que garanticen el cumplimiento en varios niveles (desempeño de la autoridad nacional competente). Según las regulaciones actuales, las autoridades del Reino Unido han autorizado a que se tome en cuenta a los operadores que forman parte de un sistema de aseguramiento. Los esquemas que certifican que los estándares de cultivo y bienestar en la finca de un productor, o los estándares de manejo en una planta procesadora cumplen con los niveles de 'buena práctica' definidos a nivel nacional, son elegibles para eximirse de algunas formas de auditoría y monitoreo. Los incentivos en este caso son del tipo 'palo y zanahoria'. La última sanción es la pérdida de la licencia, lo cual trae implicaciones comerciales inmediatas. Las recompensas se relacionan con el acceso a mercados preferenciales y con el hecho de que los estándares de alta rastreabilidad que las autoridades exigen sirven tanto a los intereses públicos como a los comerciales (p.e., se adaptan bien a las medidas de control de inventario que usan los supermercados).

La UE ha empezado recientemente a ampliar la gama de organizaciones que pueden actuar como inspectores de la carne; a la vez, se exige que todos ellos se basen en el Estándar EN 45004 (ISO 17020). Surgen, entonces, conflictos de intereses: el ente en cuestión debe estar libre de intereses comerciales y de toda presión que pudiera afectar su juicio; asimismo, sus evaluaciones no deben verse afectadas por ningún sesgo.

Lecciones aprendidas con este caso de estudio:

- El diseño de los sistemas de control con base en el riesgo y la vulnerabilidad reporta muchos beneficios.
- La necesidad de adaptar los mecanismos de verificación a los principios del diseño (p.e., combinar los requerimientos de auditoría con la evaluación del riesgo).
- La necesidad de adaptar los estándares a las condiciones locales para mejorar las posibilidades de éxito en la implementación.
- El incentivo que significa combinar nuevos controles con los estándares ya establecidos, de manera que se refuercen mutuamente (p.e., recibir créditos por participar en sistemas de seguros).
- El valor de un amplio concepto de 'independencia' para asegurar que los verificadores no se vean influenciados por sesgos que socaven su credibilidad.

Fuente: Brown y van Midwoud (2006)

Principio 5: Amplia participación en los procesos conducentes a la decisión de verificación

Donde hay múltiples actores interesados en el tema en discusión (a menudo con puntos de vista en conflicto), los procesos de toma de decisiones deben tratar de reflejar tales divergencias. Para ello, los foros institucionales son útiles porque reúnen múltiples actores e intereses y diversas fuentes de información; asimismo,

dan una imagen de legalidad aceptable para todos. Pareciera necesario, entonces, promover una mezcla de principio y pragmatismo. Por ejemplo, los gobiernos pudieran oponerse a la participación de la sociedad civil en temas de soberanía de estado (lo que ha sido el caso con Kimberley y CITES). En principio, una justificación pudiera ser que el Estado y la sociedad civil no son equiparables en la esfera política, y que los actores de la sociedad civil con frecuencia no tienen legitimidad democrática ni mecanismos de renovación. Este es particularmente el caso de la sociedad civil internacional, que abarca dominios políticos delicados. También surgen cuestionamientos en cuanto a la imparcialidad de los actores civiles. Por ejemplo, las ONG conservacionistas tienden a enfocarse mucho más en la megafauna carismática como los pandas, elefantes y tigres, que en la biodiversidad menos llamativa; en buena medida esto se debe a la capacidad de generar fondos que tienen los recursos carismáticos (Victor 2001).

Sin embargo, hay importantes espacios abiertos a los actores civiles. Ellos aportan conocimiento práctico, y su inclusión puede mejorar la transparencia del proceso y promover la participación del público en general. Si bien sus puntos de vista pudieran ser sesgados (por ejemplo, los derechos de los pueblos indígenas se promueven más fácilmente en el ámbito internacional que los derechos de los pobres, porque ya hay una legislación internacional que los apoya), con frecuencia son el último recurso de los pobres y marginales, cuyos intereses no siempre están bien representados en los procesos democráticos. La toma de decisiones en convenciones como el CITES ha ganado mucho con esa mayor participación, aunque todavía quedan problemas de definición de responsabilidades, especialmente transnacionales.

Principio 6: Claridad en los estándares de evaluación

Ponerse de acuerdo en cuanto a la definición de legalidad es esencial para cualquier forma de monitoreo, y por ello constituye un paso particularmente crítico. El contexto legal de la forestería en muchos países es complejo y contradictorio, con traslapes jurisdiccionales y de competencias. A partir de la experiencia con los tratados (y extrapolando a un contexto de no reciprocidad), ponerse de acuerdo en la definición ha demostrado ser un tema que demanda mucho tiempo y esfuerzo. El concepto de ‘limitación del mandato’, por ejemplo, tiene significados específicos en negociaciones internacionales sobre armamento, cuando se refiere a la autoridad del mandato en cuestión. Pero, de manera más literal, también puede aplicarse a si los verificadores debieran basar sus decisiones de verificación en el mandato del acuerdo, o si se les debiera permitir que consideren sus propios intereses. Muchos de los principales tratados internacionales son estrictamente ‘limitados por el mandato’ y se pide a los verificadores ajustarse a especificaciones claras y con respaldo legal, aplicables a todos los que formen parte del tratado. Si se sospecha que no se ha cumplido con las especificaciones, de previo se definen acciones para reducir las tareas. Por ejemplo, las denuncias de que los inspectores de la Autoridad Internacional sobre Energía Atómica se parcializaban a favor de sus países de origen hicieron que se refinara el sistema de reclutamiento y se les hiciera jurar lealtad a la ONU y no a sus países, como había sido el caso (Recuadro 3.6).

La tendencia en el campo ambiental a desarrollar estándares sobre la marcha genera preguntas importantes en cuanto a la identidad de los verificadores y los controles que se les aplican. Un requisito fundamental exigido a verificadores es que deben estar dispuestos a dar un endoso positivo a la decisión de verificación cuando se satisfagan las condiciones, dentro de límites de tolerancia previamente acordados, o, igualmente, oponerse cuando no se cumplan. Este es un tema al que los organismos ambientalistas debieran prestar especial atención, si se deciden a participar en acciones de verificación. Como dice Haufler (2001), este es un campo particularmente desafiante para las ONG de apoyo, pues su modo normal de operación es definir estándares cada vez más altos, con énfasis en lo negativo, por lo que pudiera ser difícil cambiar a una forma positiva de trabajo. Por una parte, una actitud excesivamente positiva pone en riesgo a las ONG elegidas y compromete su independencia; por la otra, una actitud excesivamente negativa podría tener efectos muy dañinos. Esto es muy posible en un sector como el forestal, donde se ha probado que para una ONG es más difícil sostener un mercado que socavarlo.

Recuadro 3.6

La Autoridad Internacional de Energía Atómica

Principios claves: reciprocidad; desalentar migración; enfoque de sistemas; valor de la vigilancia independiente.

El sistema de protección de la Autoridad Internacional de Energía Atómica (IAEA) cubre materiales que pueden ser usados en armas nucleares. El estatuto de la IAEA le otorga el derecho a examinar equipos e instalaciones de los estados miembros para asegurarse de que no tienen fines militares; asimismo, puede solicitar los registros de operación e informes de progresos. Para facilitar la verificación, el estatuto le da el derecho a enviar inspectores designados por la propia IAEA, previa consulta con el país en cuestión. El mismo estatuto, sin embargo, estipula que las actividades de la agencia deben respetar los derechos soberanos de los estados. Si el Estado en cuestión así lo solicita, los inspectores deberán ser acompañados por representantes oficiales. Dichos inspectores se reclutan de entre los países miembros, pero son empleados de la ONU; en consecuencia, no pueden recibir instrucciones de sus gobiernos ni violar las reglas de confidencialidad de la organización.

El 'producto' de las actividades de verificación de la IAEA es una declaración de la cantidad de material no justificado en un periodo específico. Con esto se busca acabar con las prácticas de desvío de material nuclear declarado, o de ausencia de declaración de materiales nucleares y de actividades relacionadas en un país. Si no es posible llegar a una conclusión, se informa de los descubrimientos hechos.

Las evaluaciones de cumplimiento y no cumplimiento las realiza el Consejo Director de la IAEA, conformado por diez miembros designados por el Consejo saliente y veinte miembros elegidos por la Asamblea General. Diez puestos se asignan por eficiencia en el uso de la tecnología nuclear y 20 se seleccionan equitativamente por regiones geográficas. El Consejo Director es quien decide,

Recuadro 3.6 continúa

Recuadro 3.6 continuación

en última instancia, sobre el grado de cumplimiento de un estado y también resuelve cualquier cuestión que surja en cuanto a la interpretación de los acuerdos de seguridad. Las decisiones se toman preferiblemente por consenso, pero si no se logra el consenso, se decide entonces por voto mayoritario. El estatuto de la IAEA no prohíbe que un miembro del Consejo participe en las decisiones que afectan a su propio país.

La IAEA y su Consejo Director deciden sobre las acciones necesarias, de acuerdo con su mandato. Actualmente, el mandato de la IAEA incluye: exigir al país que no esté cumpliendo poner remedio a la situación; informar del no cumplimiento a los miembros de la IAEA, al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General de la ONU; recortar o suspender la asistencia nuclear; solicitar la devolución de materiales y equipos que se hayan facilitado a ese país; suspenderle los privilegios y derechos que la membresía otorga. Existe un procedimiento de apelación ante la Corte Internacional de Justicia.

Los controles de la IAEA gozan de una amplia participación y una compleja estructura de supervisión internacional, a través de las estructuras de la ONU. Sin embargo, su autoridad se ve debilitada por el hecho de que cinco países que tienen armas nucleares (China, Francia, Rusia, Reino Unido y EE.UU.) no forman parte de la organización y que los países europeos protegen su industria regionalmente por medio del sistema de seguridad EURATOM.

Entre las lecciones aprendidas con este caso están las siguientes:

- El valor de contar con instituciones fuertes para definir estándares, compartir información y controlar el cumplimiento.
- La necesidad de mantener límites claros entre monitoreo rutinario, verificación y acatamiento obligatorio.
- El valor de la amplia participación en las decisiones de verificación incrementa su legitimidad y autoridad internacional.
- La necesidad de un sistema de inspección que garantice la lealtad al acuerdo y o a los intereses de alguna de las Partes.

Fuente: Persbo et ál. (2005)

Principio 7: Provisión de incentivos por informar y por cumplimiento

Los tratados fuertes por lo general tienen un enfoque estratégico en los incentivos por cumplimiento y en los factores que inducen el incumplimiento y la migración. Los sistemas de verificación trabajan mejor donde hay incentivos fuertes para el cumplimiento y pocos por desertar del tratado. Estos incentivos pueden ser financieros, estratégicos o de respetabilidad. El protocolo de Montreal es un ejemplo de tratado cuya efectividad aumentó significativamente por sus cualidades de ‘ganar-ganar’ (Barrett 1999). El hecho de que hubiera claras ganancias para actores poderosos de la industria de alta tecnología ayudó a generar voluntad política para apoyarlo (Recuadro 3.2).

Un aspecto algo diferente son los *incentivos por informar*. Cómo preparar los informes es de crucial importancia. Paradójicamente, en situaciones de débil gobernanza, la exigencia de preparar informes eficientes puede alentar la ilegalidad porque tales documentos se venden bien en el mercado (Brack et ál. 2002). CITES, por ejemplo, ha sufrido mucho por documentación fraudulenta, aunque los nuevos avances tecnológicos hacen que esto sea cada vez más difícil. El sector forestal es muy propenso al fraude por la naturaleza muy dispersa de sus actividades. Avances tecnológicos recientes, como los procesos computarizados y de recuperación de información (formatos a prueba de interferencia) son de interés particular aquí, aunque no necesariamente una panacea (ver capítulo 23).

Principio 8: Vigilancia independiente

El Plan de Acción EU-FLEGT afirma que “el monitoreo independiente hace que los sistemas de verificación sean más creíbles y menos susceptibles a la corrupción” (Commission of the European Communities 2003); esta opinión es compartida por observadores de diferentes acuerdos. Normalmente, esto significa que se deba contar con monitoreo de terceras partes, independientes de la primera (la empresa) y segunda parte (sus clientes); tal es el caso de los observadores internacionales de elecciones (Recuadro 3.7) y del defensor de los habitantes (Recuadro 3.8). Sin embargo, hay que tratar de lograr un buen balance entre informes propios (ya sea de la industria o del gobierno) y la vigilancia externa e independiente en todas las etapas del proceso de verificación. Los informes propios tienden a generar responsabilidad pero tienen poca legitimidad externa, y con la vigilancia externa ocurre lo contrario. Muchos de los principales tratados internacionales tratan de lograr un balance político entre los dos, aunque esto puede resultar poco satisfactorio para todas las partes. Los informes propios son particularmente insatisfactorios en áreas como el Tratado para la Prohibición de Pruebas Nucleares, ya que “pedirle al ratón que cuide el queso” despierta el escepticismo general.

Principio 9: Inclusión de todas las etapas en la cadena de custodia y esfuerzos especiales para asegurar las más vulnerables

Argumentos similares a los anteriores se pueden aplicar en este campo. Cualquier debilidad en la cadena de custodia será posiblemente aprovechada por los operadores comerciales y no solo por los inescrupulosos. Ya existe bastante información publicada sobre los puntos vulnerables de la cadena uno de ellos es la inspección pre-embarque. Donde las prácticas de verificación no se rigen tanto por estándares prescriptivos, sino más bien por factores de riesgo (como en el caso de los estándares para la carne), la información se centra en las características de la industria donde los riesgos se concentran en determinadas etapas (Recuadro 3.5). En ese caso, la mayoría de los riesgos se dan en la finca y no en el matadero, por lo que tiene sentido enfocarse en la fuente original de peligro y no en sus manifestaciones posteriores. En el sector forestal, la unidad de manejo es a menudo un punto débil por su aislamiento físico, por lo que merece atención especial. De nuevo, la teoría del cumplimiento advierte sobre el peligro de efectos perversos. Uno de ellos es el traslado de las prácticas

ilegales a puntos de la cadena de custodia menos problemáticos; otro, como en el caso de la UNFCCC, es el riesgo de fuga a nivel de proyecto (actividades de proyecto que tienen el efecto de trasladar la contaminación a lugares fuera de los límites del proyecto). En el caso del sector forestal, hay buenas razones para asegurar que las actividades de cumplimiento tienen un componente regional supra-nacional, basado en esencialmente el mismo razonamiento.

Recuadro 3.7

Observación internacional de elecciones

Principios claves: clara definición de problemas; amplia participación en el proceso para sustentar la decisión de verificación; valor de la vigilancia independiente.

La observación de elecciones busca recopilar información sobre un proceso electoral, para emitir un juicio informado sobre la limpieza del mismo. Al igual que la verificación de la legalidad de la madera, la observación de elecciones no es una práctica universal pero se usa para despejar dudas en cuanto al funcionamiento de un proceso rutinario. Los observadores revisan la veracidad de los reclamos para mejorar el desempeño de las instituciones que manejan el proceso y el sistema de gobernabilidad en general, y mejorar la legitimidad de las operaciones.

La observación internacional de elecciones exige un cuidado particular, ya que es muy vulnerable a acusaciones de violación a la soberanía nacional. No existe un instrumento legal internacional que avale el principio de observación de elecciones. Por ello, la negociación de los términos de observación se da con el gobierno anfitrión. Las normas democráticas internacionales son fuertes y le han dado legitimidad a los esfuerzos internacionales de observación de elecciones, pero aparte de estas normas, lo que significa elecciones 'justas y libres' sigue siendo ambiguo. La ley electoral no se basa en estándares universales fijos, y la complejidad del proceso electoral hace que la idea de una fórmula simple sea poco realista. En respuesta a estos desafíos, surge la necesidad de enfocarse en el profesionalismo y pericia de los observadores.

Uno de los aspectos fundamentales para lograr que la observación sea aceptada y asumida es la percepción positiva que de los observadores se tenga en el país observado. Independencia y credibilidad son requisitos fundamentales, pues se asocian con neutralidad, actitudes no partidistas y métodos imparciales para comunicar sus hallazgos. Se piensa que la naturaleza esporádica y de corto plazo de la mayoría de los procesos de observación internacionales restringe su utilidad debido a que el énfasis se pone en el 'día de las elecciones', en detrimento de los eventos y procesos que llevan hasta la elección. Uno de los requisitos fundamentales de un observador de elecciones es su capacidad de distinguir entre irregularidades que son consecuencia de la poca capacidad administrativa y aquellas que son el resultado de maniobras políticas.

En términos de impacto y resonancia para el debate sobre verificación de la madera, algunos argumentan que la intervención externa puede ser útil para evidenciar problemas, pero esto no necesariamente alienta al cambio constructivo en el campo de la gobernabilidad democrática.

Recuadro 3.7 continúa

Recuadro 3.7 continuación

Otros argumentan que la observación internacional de elecciones ha contribuido a fortalecer los estándares básicos de quienes administran el proceso electoral y ha ayudado al crecimiento de los partidos políticos y al desarrollo de la sociedad civil organizada. Todavía es debatible si la observación de elecciones pudiera apalancar las reformas a la gobernanza, o si es un indicador muy simple como para tener impacto en la calidad general de gobernanza. En las democracias robustas, el papel de observadores y monitores electorales lo cumplen instituciones nacionales bien ubicadas en el quehacer nacional -comisiones electorales independientes, encuestadores independientes, la prensa y tribunales independientes. La pregunta, entonces, es si todos esos esfuerzos y recursos no estarían mejor usados en el desarrollo de estas instituciones horizontales de la democracia, en vez de en la observación de la elección, que es solo una parte del proceso.

Lecciones aprendidas con este caso:

- La observación internacional de elecciones exige un cuidado particular, ya que es muy vulnerable a acusaciones de violación a la soberanía nacional. La ley electoral no se basa en estándares universales fijos, y la complejidad del proceso electoral hace que la idea de una fórmula simple sea poco realista.
- Independencia y confiabilidad son requisitos fundamentales pues se asocian con la credibilidad en el trabajo del observador. También se asocian con neutralidad, actitudes no partidistas y métodos imparciales para comunicar sus hallazgos. El uso de observadores independientes es muy vulnerable a acusaciones de violación a la soberanía nacional, y a lo que significa elecciones 'libres y justas'; en tales situaciones, los observadores deben mantener niveles altos de profesionalismo y demostrar integridad.
- La observación independiente de elecciones también hace surgir cuestionamientos en cuanto a la medida en que la intervención externa puede ayudar a fortalecer la gobernabilidad doméstica. Al igual que en el campo de verificación de la madera, podría argumentarse que es más efectivo invertir en el fortalecimiento de instituciones internas de gobernabilidad, en vez de enfocarse en perspectivas externas, parciales y potencialmente subjetivas.

Fuente: Luttrell y Nash (2008)

Recuadro 3.8 El trabajo del defensor de los habitantes

Principios claves: enfoque de sistemas; claridad de los estándares; valor de la vigilancia independiente.

El término 'defensor de los habitantes' por lo general se refiere a un funcionario independiente nombrado para recibir, investigar y dirigir quejas por mal funcionamiento de la administración de los servicios públicos. En décadas recientes los defensores han jugado un papel importante en el proceso de transformación del estado. A pesar de que el proceso ha sido lento (el primer defensor se nombró en Escandinavia en el siglo XIX, aunque los principios de este concepto se remontan a la

Recuadro 3.8 continúa

Recuadro 3.8 continuación

magistratura del Califato Otomano), la institución ha sido adoptada en muchos países de todos los continentes, con diferentes niveles de compromiso político y de éxito. Actualmente, más de 120 países tienen su defensor de los habitantes. Esta institución es parte de la transformación del estado durante el siglo XX; su eficacia depende del funcionamiento del estado encapsulado y de variaciones en su mandato, y su desempeño se relaciona con la naturaleza del estado en cuestión (monarquía constitucional o república, grado de separación de los poderes, etc.).

El defensor de los habitantes trabaja en beneficio de la sociedad civil; en algunos lugares tiene la autoridad suficiente como para iniciar investigaciones por iniciativa propia. Su enfoque es generalmente procesal: el defensor debe garantizar que se ha seguido el procedimiento correcto para llegar a una decisión administrativa, aunque la decisión misma por lo general no forma parte del mandato.

La verificación es un principio básico en el trabajo del defensor; sin embargo, la forma en que el defensor es elegido, los estatutos legales y la seguridad de oficina, así como las instituciones a las cuales debe rendir cuentas, la posibilidad de contratar personal y de manejar un presupuesto afectan la capacidad de acción -y de acción independiente- en el trabajo de verificación. En muchos países hay defensores parlamentarios; sin embargo, su eficacia se ve reducida por problemas de financiamiento. Los defensores que dependen del ejecutivo para su financiamiento son particularmente vulnerables. La independencia puede lograrse de diferentes formas (p.e., a través de estructuras institucionales que protejan al defensor elegido de la interferencia política, o de reglas que exijan que sus informes se den a conocer a un amplio público).

Todos los defensores del pueblo comparten una serie de principios de trabajo, comunes a los sistemas de verificación.

Lecciones aprendidas:

- El defensor más eficiente es el que busca mejorar el trabajo del sistema administrativo y no el que simplemente denuncia sus deficiencias.
- El reforzamiento de la legalidad no es, en sí mismo, el motor y motivación principal del defensor; la justicia es la preocupación principal de un defensor exitoso.
- Es necesario contar con formas de financiamiento y de rendir informes que aumenten los valores fundamentales del cargo (p.e., formas de financiamiento que garanticen la independencia).

Fuente: Diaw (2008)

Principio 10: Adopción de enfoques pro-pobres en el diseño de los sistemas de verificación

En términos generales, los estudios de casos extrasectoriales no ofrecen pistas importantes para el sector maderero en cuanto a equidad. En los casos más prominentes, los acuerdos internacionales se enfocan en los beneficios internacionales; sus efectos en los pobres en el ámbito sub-nacional no son de su interés: los efectos pro-pobres están bastante abajo en la jerarquía de resultados deseables. Esto pudiera deberse

al alto nivel de sofisticación técnica del tema en consideración, por lo que los pobres no califican como una categoría posible (p.e., en cuanto a la protección nuclear), o por lo general de los efectos (como la UNFCCC que monitorea bienes públicos de importancia mundial). Algunas convenciones han intentado evaluar su impacto en los pobres. CITES es uno de estos casos, aunque las preocupaciones por el bienestar ambiental y de la fauna se relacionan precariamente con los intereses sociales, lo que dificulta la implementación de políticas restrictivas en formas legalmente consistentes y pro-pobres a la vez. Si bien los impactos en los productores pobres es preocupación del proceso Kimberley, no necesariamente son fáciles de manejar dadas la estructura y características de la cadena productiva de los diamantes aluviales. La gente pobre se ve seriamente afectada con la pérdida de empleo en la búsqueda de diamantes, pero los efectos benéficos de denegar la gran cantidad de beneficios que obtienen los políticos y los militares de alto rango es una consideración de mucho más peso para los decisores internacionales.

Donde los ciudadanos pobres o marginales son una preocupación inmediata, la evidencia favorece un abordaje a la legislación proporcional a la necesidad. Entonces, en el caso de los estándares para la higiene de la carne (Recuadro 3.5), se han tomado provisiones para los productores artesanales de carnes ahumadas (principalmente jamones en el sur de Europa), para quienes los estándares industriales con frecuencia están por encima de su capacidad técnica y poder de compra. La alta demanda y valor emblemático de tales productos culturales ha hecho que se tomen esas provisiones especiales, y esto se ha justificado mediante la valoración de riesgos (por lo general, tales productos forman parte de cadenas relativamente cortas y bien integradas). Asimismo, en vez de prohibir formas de preparación, se favorece a minorías étnicas (p.e., ‘*smokies*’, piezas de carne de cabra u oveja, con piel pero sin pelo, muy apreciadas por expatriados del oeste de la India y africanos en el Reino Unido). También se han hecho grandes inversiones para asegurar que los métodos de producción son compatibles con el interés cultural y con las necesidades de la autoridad supervisora; las medidas de verificación también se definen en ese sentido. Estos beneficios parecieran pequeños y periféricos; sin embargo, en Europa, al menos, la mayor parte del procesamiento de la carne está bien integrada a las cadenas de abastecimiento a supermercados, con lo que se promueven mayores economías de escala.

3.4 En resumen

La experiencia extra-sectorial ofrece claves útiles de cómo pueden funcionar los regímenes de verificación en el sector forestal. Elementos como los foros institucionales que reúnen múltiples actores e intereses y diversas fuentes de información, así como una definición de legalidad que sea aceptable para todos ellos son primordiales para cualquier acuerdo de verificación. La separación de la toma de decisiones en los niveles político y técnico y entre los mecanismos de verificación y acatamiento obligatorio, a nivel operacional, ayudarían a despolitizar los elementos de negociación que deben mantenerse al margen del proceso político. Es conveniente contar con un sistema secuencial de manejo de información que tenga tres elementos bien definidos

(recopilación de información, revisión de la información y toma de medidas) y una autoridad suprema (la función de ‘tomar medidas’) que goce de la confianza pública y se maneje dentro del proceso político. El proceso político al que nos referimos debe sustentarse en principios democráticos y asegurar la buena gobernanza en cuanto a apertura, transparencia y rendición pública de cuentas. La capacidad de vigilancia independiente se asocia con acuerdos internacionales fuertes (aunque con un buen balance de lo que se debiera abarcar), aceptable tanto para los productores como para los consumidores y con un fuerte énfasis en el futuro y en lo constructivo y no en la denuncia y lo punitivo.

La sección siguiente (Parte B) se enfoca en el sector forestal y examina experiencias de verificación dentro del sector, como una fuente adicional de aprendizaje para la definición de los regímenes factibles de verificación.

Parte B

**Estudios de casos sobre
verificación forestal nacional**

Capítulo 4

Temas analizados en los estudios de casos

4.1 Introducción

En este capítulo se introducen los estudios de casos nacionales que se desarrollarán en los capítulos 5 a 16. Estos estudios analizan la experiencia sobre verificación en el sector forestal en doce países: Brasil, Canadá (British Columbia), Camboya, Camerún, Costa Rica, Ecuador, Ghana, Honduras, Indonesia, Malasia, Nicaragua y Filipinas. Esta selección cubre una amplia gama de contextos, tipos de bosque y relaciones comerciales. En el Cuadro 4.1 se resumen los principales temas relacionados con la verificación que se analizan en los estudios de casos.

Cuadro 4.1

Aspectos de la verificación analizados por los estudios de casos

Países estudiados	Aspecto clave de la verificación evaluado
British Columbia (Canadá)	El foco de este estudio es el ' <i>Forest Practices Board</i> ', una agencia única que tiene como mandato hacer que el gobierno y la industria se responsabilicen por el manejo forestal sostenible. El caso describe el papel de este elemento institucional clave del sistema de verificación y control de BC y examina cómo hace para mantener su independencia.
Costa Rica	Este caso describe la administración forestal costarricense, la cual abarca una mezcla de agentes estatales, privados e independientes, comprometidos con el control y verificación de la producción forestal. El caso se enfoca en especial en la necesidad de asegurar el financiamiento a las actividades de verificación y el papel del profesional forestal.
Honduras	Este caso describe un sistema no reformado de control forestal nacional, en el cual la verificación está bajo la responsabilidad de un monitor independiente nombrado por la Comisión de Derechos Humanos, y no por el sector forestal.
Nicaragua	Este caso describe un sistema emergente de verificación. Se ilustra la necesidad de un mandato claro de verificación y el hecho de que un sistema diseñado para enfrentar la tala ilegal no necesariamente logra manejar el problema mayor de la deforestación.
Brasil	Este caso ilustra la importancia del compromiso político, liderazgo visionario y coordinación intersectorial para la verificación en el sector forestal. Se pone énfasis en las profundas reformas legales e institucionales que, junto con innovaciones tecnológicas, han permitido mejorar la aplicabilidad y cumplimiento de las leyes que regulan el uso de la tierra y de los bosques. El caso se centra en la región amazónica y resalta la forma en que se combinan los controles y balances federales y estatales en un sistema de verificación diseñado bajo principios arquitectónicos.

Cuadro 4.1 continúa

Cuadro 4.1 continuación**Aspectos de la verificación analizados por los estudios de casos**

Países estudiados	Aspecto clave de la verificación evaluado
Ecuador	Este caso se enfoca en el innovador –pero de corta vida - Sistema Terciario de Control Forestal. Este sistema delegó la responsabilidad por el monitoreo y administración pública de las operaciones forestales a tres cuerpos diferentes que requerían la participación activa de la sociedad civil y del sector privado. Se resalta la necesidad de contar con un amplio apoyo público, directivas legales claras y financiamiento independiente para que el sistema de verificación tenga éxito.
Camerún	Este es uno de los países piloto que se está preparando activamente para la negociación del Acuerdo de Asociación Voluntaria con la UE. Se describe una agenda reformadora impulsada por un donante principalmente, la cual ha logrado mejoras significativas en el manejo forestal, aunque todavía quedan asuntos por resolver en cuanto a la propiedad nacional a largo plazo.
Ghana	El sistema nacional de verificación de Ghana está en proceso. El estudio de caso analiza elementos en el diseño del sistema y la importancia de tener independencia. También se documenta el nivel de inversiones requeridas para que un sector tradicionalmente poco controlado acepte un proceso de reformas que tenga la confianza de la sociedad civil y del mercado internacional de la madera.
Camboya	Este estudio se enfoca en un elemento de la verificación –el monitoreo en manos de un tercero independiente – con dos proveedores de servicios. Se resalta que los programas impulsados por donantes tienen muy pocas posibilidades de éxito si no se existe una coalición interna que impulse y se adueñe de las reformas.
Filipinas	Este caso se enfoca en los Comités Multisectoriales para la Protección del Bosque. Se ilustra cómo se puede diseñar y usar un proceso multisectorial independiente que funcione como sistema de verificación forestal autorizado.
Indonesia	El sistema de verificación indonesio combina auditorías obligatorias y auto-regulaciones de la industria. Se ilustra el trabajo conjunto entre el Ministerio de Asuntos Forestales y el Instituto Indonesio de Etiqueta Verde (un organismo de certificación voluntaria) para: (i) definir y probar un estándar legal consolidado que responda a las necesidades del FLEGT y a las expectativas del AAV; (ii) fortalecer los estándares obligatorios de MFS y la acreditación de auditores. Las mayores dificultades se dan por luchas de poder a nivel de gobierno central, provincial y distrital.
Malasia	Las tres jurisdicciones (Península Malaya, Sabah y Sarawak) son ejemplos de verificación y legalidad basadas en el Estado; sus principales componentes son el monitoreo rutinario de las prácticas de aprovechamiento, la administración de la industria del papel y auditorías periódicas a las oficinas forestales distritales y a los concesionarios. Se resalta la interesante combinación entre auditorías voluntarias (ISO, FSC) y obligatorias (estatales o relacionadas con el estado) y se analiza el tema de la convergencia entre verificación y certificación.

Como se dijo en el Cap. 2, todavía no existe ningún sistema de verificación forestal que incluya acuerdos comerciales, en el sentido de sistemas oficiales que corroboren el uso de los recursos según lo establecido por ley y ofrezcan un certificado de cumplimiento para facilitar el comercio internacional. Sin embargo, estos estudios de casos son muy instructivos, ya que ofrecen herramientas útiles para el diseño de sistemas similares en

el futuro. Dada la variabilidad de las condiciones iniciales en los países donde estos casos se desarrollan, nuestro propósito es identificar aquellos principios para el diseño de la verificación que pueden ser de uso más general, y aquellos que son claramente específicos de su contexto, de manera que no se cometa el error de generalizar.

Cada estudio de caso fue preparado por uno o más miembros del equipo internacional de investigación de VERIFOR, algunas veces con el apoyo de un consultor nacional. La duración de la investigación inicial varió de unas pocas semanas a varios meses. La mayoría se completaron en el 2006. En la mayoría de los casos, la situación continúa siendo bastante dinámica, por lo que se tuvo que hacer un balance entre ofrecer una imagen de un momento dado, o enredarse en un proceso de actualización continua¹. La investigación consistió de una serie de entrevistas con una amplia gama de actores, revisión de literatura secundaria y, en muchos casos, reuniones con grupos focales.

Para facilitar comparaciones, se diseñó un marco analítico común para guiar el trabajo por país. Este marco (resumido en el Recuadro 4.1) cubre tres áreas principales: motores, contexto y descripción del sistema; cada una con un cierto número de

Recuadro 4.1

Resumen del marco analítico

Motores de la verificación

- Factores que crean una demanda por la verificación
- Factores que impulsan al país a acceder a esa demanda

Factores del contexto

- Carácter del bosque y de la industria maderera; ubicación de los mercados
- Aspectos relacionados con la gobernabilidad
- Marco político-administrativo nacional, incluyendo la administración forestal y consideraciones legales e intersectoriales
- Estructura legal, en particular aspectos relacionados con la tenencia de los recursos
- Influencias socio-estructurales
- Intereses externos al sector forestal; en particular, los de los donantes y activistas ambientales internacionales.

Descripción del sistema de verificación

- Estructura organizacional
- Ubicación institucional
- Base legal
- Independencia presupuestaria
- Rendición de cuentas
- Dimensiones pro-pobres
- Impactos del sistema de verificación

¹ Para cada estudio de caso, la fecha de finalización se indica en una nota al principio del capítulo; después de esa fecha no se hicieron actualizaciones importantes.

variables claves. La primer área, motores, busca entender las motivaciones para crear un sistema de verificación y las implicaciones de las diversas fuerzas que inciden en los resultados. La segunda área, contexto, analiza las limitaciones del entorno que pueden influir en el diseño de un sistema de verificación. La variedad de sistemas de verificación existentes resalta la importancia del contexto para entender no sólo las presiones que hicieron nacer esos sistemas, sino también la forma final que adopten. La tercer área del marco, descripción, ofrece los rasgos claves de cada sistema de verificación. Estas tres dimensiones se analizan con mayor detalle más adelante.

4.2 Motores de la verificación

Los incentivos que impulsan un régimen de verificación son de dos tipos. Los primeros tienen que ver con quienes crean la necesidad de verificación en un lugar dado. Los segundos se relacionan con la voluntad del gobierno y de la industria por satisfacer esa demanda.

El Cuadro 4.2 ilustra el primer tipo de motores. Se muestra la gama de intereses y objetivos que diferentes grupos de actores pueden tener con respecto a la verificación. En el cuadro se ofrece una clasificación de tres niveles: *promotores* (aquellos que muy probablemente van a trabajar activamente por la causa), *apoyos* (es poco probable que asuman un papel de liderazgo, pero sí van a colaborar con el proceso), y aquellos que se mantendrán *neutrales* o serán *oponentes* decididos. El cuadro no busca caracterizar la conducta de todos los actores de una clase, ya sean individuales o colectivos, sino señalar los roles que típicamente juegan instituciones en particular al decidir si invierten en la verificación de la legalidad. Así por ejemplo, las autoridades forestales nacionales solo muy raras veces han asumido un papel conductor en acciones relacionadas con el FLEGT –no queremos decir, sin embargo, que todos los individuos que trabajan en el sector estatal tengan una actitud negativa. De igual manera, las comunidades locales a menudo tienen buenas razones para no apoyar los esfuerzos relacionados con el cumplimiento de las leyes –no porque favorezcan la ilegalidad, sino porque su experiencia al respecto con frecuencia ha sido negativa. Con este cuadro tampoco se busca buscar culpables. Por ejemplo, puede haber buenas razones para que la industria forestal internacional en gran escala y con buenos recursos de capital se comprometa más en serio con el manejo a largo plazo que los pequeños productores (aunque por supuesto, este no es siempre el caso), o personal de los ministerios encargados de los asuntos forestales a quienes se les hace difícil actuar de manera independiente de las empresas madereras. El propósito de este cuadro es resaltar estos dilemas frecuentes y ayudar a entender por qué los intereses difieren tan ampliamente en cuanto a la verificación.

En el cuadro se evidencia el hecho de que, en los contextos del productor, los donantes internacionales han sido los más proactivos para lograr que los sistemas FLEGT se consoliden. Los gobiernos nacionales pocas veces han asumido un papel de liderazgo, aunque una vez que el movimiento está en camino, puede ser que las autoridades nacionales le encuentren las ventajas; en especial, para capturar mayores ingresos y asegurar los mercados externos. Es menos probable aun que las autoridades

Cuadro 4.2
Motores claves para la participación de diferentes actores en el establecimiento de un sistema de verificación

Objetivos para establecer un sistema de verificación	Industria forestal pequeña escala	Industria forestal internacional de gran escala	Departamento forestal nacional	Gobierno productor	Comunidades locales	ONG (nacional/internacional)	Donantes
Detener tala ilegal							
Fortalecer cumplimiento de la ley							
Limitar competencia desleal que reduce rentabilidad del MFS							
Reducir la pérdida del patrimonio nacional (servicios ecosistémicos, biodiversidad)							
Conservar bienes públicos mundiales							
Asegurar los mercados de exportación							
Apoyar a los pobladores del bosque							
Lograr una parte equitativa de los beneficios forestales obtenidos por la industria							
Combatir la corrupción							
Minimizar la pérdida de ingresos al estado							
Lograr una veda a la exportación de maderas duras tropicales							
Cumplir con las condiciones del donante							
Negociar los procesos de descentralización							

Sombra oscura = posibles promotores; **sombra clara** = probables apoyos principales; **celda blanca** = probables neutrales u oponentes. Este cuadro ilustra los intereses típicos de diferentes grupos de actores y la secuencia probable de esos intereses, pero no intenta describir la situación de ningún país en particular. Los intereses en juego obviamente serán muy diferentes tanto dentro como entre países. Los objetivos enlistados no son mutuamente excluyentes.

forestales apoyen la causa, ya que por lo general se apegan a los sistemas existentes de patronazgo. De igual manera, es poco probable que las compañías madereras se interesen en el proceso desde un inicio, aunque una vez que ha tomado fuerza, la industria internacional en gran escala puede verle los beneficios –mucho más que los pequeños madereros que temen a la marginalización por la competencia de las empresas internacionales. La categoría de las ONG es mucho más amplia, compleja y difícil de caracterizar, en términos generales. Algunas ONG internacionales y locales tienden a favorecer el compromiso activo con la industria maderera y apoyan el comercio internacional si este es bien manejado; otras, en cambio, son abiertamente hostiles y ven en la verificación una forma de imprimir una presión adicional a la industria.

La combinación de intereses e influencias de tan diversos actores debe tomarse en cuenta cuando se trata de entender la dinámica de un sistema de verificación. Los intereses en juego pueden ser aquellos directamente relacionados con el FLEGT, u otros procesos internacionales sobre políticas, con la clara intención de mejorar la captura de ingresos y la calidad del cumplimiento de las leyes forestales. Otras posibilidades incluyen intereses comerciales (posicionar una marca), consideraciones políticas (la preocupación del gobierno central por controlar las actividades económicas en sus provincias) y preocupaciones ambientales y por los derechos humanos. Lo que es evidente, a partir del Cuadro 4.2 (y probablemente común a la mayoría de las situaciones), es que muchos de los motores se ubican fuera del sector forestal y que las ONG locales e internacionales, así como otros actores internacionales, son particularmente relevantes.

La naturaleza política de las motivaciones implícitas se ilustra bien con el caso brasileño. La hostilidad del gobierno brasileño hacia el FLEGT se deriva, más que todo, de la idea de que la tala ilegal en el país se da, principalmente, por la conversión ilegal hacia otros usos del suelo y no por el comercio ilegal de madera. Se dice que el gran volumen de madera ilegal en el mercado local es un efecto secundario de la conversión de la tierra a otros usos, y no su causa principal. La solución, entonces, tal como la ve el gobierno brasileño, no tiene que ver con las presiones del sector demanda a la comercialización, en particular a nivel internacional (que, si fueran válidas, justificarían el interés internacional en los bosques brasileños), sino más bien en controles en el sector oferta relacionados con las prácticas de manejo de la tierra (que son prerrogativa única del estado soberano brasileño). Una segunda consideración en el caso brasileño es que las exportaciones del país se concentran en un pequeño número de puertos (menos de veinte), lo cual facilita los controles nacionales. El mensaje del gobierno brasileño es que estos son asuntos de un estado soberano y no sujetos a la influencia política externa –en particular del norte. Argumentos similares se han esgrimido en Indonesia y otros países asiáticos, donde la conversión de los suelos a plantaciones de palma aceitera y otros cultivos agrícolas es la causa principal de la mayor parte de la deforestación.

En muchas partes de África, la conversión de los suelos mediante un uso intensivo del capital es menos importante que las prácticas de cosecha (y en algunos casos, la conversión a manos de pequeños productores, aunque por lo general esto ocurre en el marco de operaciones de tala); entonces, las presiones centradas en la industria

maderera podrían tener un mayor impacto. Una clara lección es que, en cualquier situación, el punto de arranque al diseñar un sistema de verificación debe ser una valoración de los problemas subyacentes que afectan a los bosques y de las medidas con que se pudiera enfrentarlos.

El motor ‘voluntad de movilizar’ puede interpretarse de varias formas. Por una parte, puede evidenciar el reconocimiento de un país productor del grado de desorden dentro del sector forestal y de la necesidad de poner orden. O bien, simplemente pudiera ser una medida de contención, sin ningún intento radical; una respuesta rápida es la mejor estrategia para controlar una situación que, de otra manera, pudiera salirse de control. En cuanto a la voluntad del gobierno por abordar las demandas de verificación, pudiera ser necesario distinguir entre los intereses generales del gobierno por establecer mecanismos de verificación y los intereses del ministerio del ramo. En general, un ministerio que genera ingresos (como el forestal) tiene menos interés en apretar los controles forestales que un ministerio que distribuye los ingresos (como finanzas). En el caso de Indonesia, por ejemplo, el Ministerio de Finanzas reconoció la enorme magnitud de pérdidas causadas por la tala ilegal (de hecho, superior a los préstamos solicitados al FMI para enfrentar la crisis financiera que vivía el país); esto hizo que en la década de 1990, el gobierno ejerciera fuertes presiones para mejorar los estándares de manejo forestal.

Una vez que se acepta la necesidad de tener mejores controles, y que la verificación de la legalidad pudiera ejercer una presión positiva en esa dirección, el desafío es, entonces, establecer un sistema de verificación posible y legítima para todos los actores relevantes. En el complejo mundo de la política forestal, es poco probable que un sistema de verificación se establezca de manera independiente de la autoridad forestal. Hay varias razones para ello:

- Los altos costos que significa crear un sistema de verificación aparte de las estructuras existentes de control forestal.
- “Las cosas no son como parecen”. Si hay razones para dudar del funcionamiento del sistema de control forestal, se da lo que en términos diplomáticos se llama una pérdida de confianza en la autoridad forestal.
- Será difícil controlar los altos riesgos que la autoridad política y/o la industria forestal asumen al abrir sus libros al escrutinio externo; asimismo, será difícil refrenar las fuerzas desatadas (por ejemplo, las demandas de los pueblos indígenas o de los movimientos pro buena gobernanza).

Es mucho más probable que las influencias externas al sector forestal –ya sea desde la sociedad (p.e., activismo de la sociedad civil) o desde afuera (p.e., donantes internacionales o ONG ambientalistas)– sean las que ejerzan presión sobre el gobierno para endurecer el manejo forestal y el sistema de control, y que las medidas introducidas sean una respuesta a los compromisos entre las varias partes involucradas.

La situación está evolucionando rápidamente y movimientos como el FLEGT, patrocinado por la UE y el Banco Mundial, y ALFA, impulsado por Brasil, ejercen sus propias presiones en los países productores. Entonces, aunque es poco probable que la mayoría de los gobiernos de países productores o sus autoridades forestales

establezcan sistemas de verificación autónomos, las presiones sobre ellos están sujetas al cambio. Este bien pudiera ser el inicio de una tendencia a expandir las influencias externas y a consolidar las fuerzas regionales.

Es probable que las respuestas de los países productores a cualquier clase de estímulo externo hacia la verificación sean muy condicionadas por sus intereses políticos y comerciales, así como por una serie de factores contextuales.

4.3 Factores contextuales

Una vez que se reconoce la necesidad de hacer reformas, aquellos comprometidos con ese esfuerzo deben trabajar con lo hecho hasta el momento y tratar de avanzar, o bien, si se tiene suficiente apoyo, capacidad y recursos, borrar lo hecho hasta entonces y empezar de nuevo. Hay una cierta cantidad de barreras institucionales y estructurales que actúan en el gobierno productor y que es probable que influyan tanto en las decisiones como en la calidad de la respuesta. Estas barreras se pueden clasificar en seis categorías:

- Características del sector forestal, naturaleza de la industria maderera asociada, mercados de los productos forestales
- Aspectos de gobernabilidad
- Marco político-administrativo nacional, incluyendo la administración forestal y consideraciones legales e intersectoriales
- Estructura legal, en particular aspectos relacionados con la tenencia de los recursos y forma en que se expresan
- Estructura social, tanto dentro como fuera de los bosques
- Intereses externos al sector forestal, en particular, los de los donantes y activistas ambientales internacionales

Cada una de estas categorías se revisará a continuación.

Características del sector forestal y de la industria maderera, ubicación de los mercados²

La primera influencia en la decisión de aceptar un régimen de verificación, y un factor importante al condicionar el tipo de régimen que se establezca, es el carácter del recurso forestal; en especial, abundancia, valor y homogeneidad. La segunda influencia es la demanda por productos y madera en los mercados internacionales. En igualdad de condiciones, un país que posea grandes recursos madereros de valor y una próspera industria exportadora que impulse la economía nacional, tendrá más interés en la verificación de la legalidad para fortalecer su imagen internacional y su perfil exportador que otro país con recursos pobres y una industria maderera marginal.

Sin embargo, otros factores pueden intervenir. Es posible que las bases contractuales bajo las cuales opera una industria afecten su interés en el manejo sostenible, legal y a

² Reconocemos la valiosa ayuda de James Hewitt de *Global Timber*, quien nos proporcionó los datos que se discuten en esta sección.

largo plazo. Se espera que los plazos muy largos (hasta 100 años en Malasia) refuercen este interés, siempre y cuando la capacidad local de transformación sea competitiva y se controle adecuadamente a otros actores. La diferenciación dentro de la industria también puede tener su influencia. Si bien la industria legítima de un país en particular puede tener buenas razones para querer dar prueba de los orígenes legales de sus productos, pudiera tener que competir con muchos pequeños productores y procesadores a quienes no les interesa la procedencia de la madera que utilizan; sobre todo si abastecen mercados locales donde la legalidad no es una preocupación principal.

La estructura de la industria también puede tener un sesgo operativo hacia la ilegalidad. Por ejemplo, mediante una combinación de presiones externas e internas, varios de los principales productores primarios (p.e., Malasia e Indonesia) han desarrollado capacidades de procesamiento muy superiores a la corta anual permitida en los bosques nacionales. En Indonesia, la brecha entre ambas era del orden del 46% (2005). Para esos productores, las decisiones relacionadas con la verificación se relacionan con cómo mantener bajo control no solo las presiones internas, sino también las importaciones de las cuales dependen para mantener en funcionamiento sus equipos de procesamiento. Las buenas intenciones no son suficientes para garantizar que la industria se apegue a la legalidad, pues hay que amortizar los caros equipos y esto significa que hay que mantenerlos en operación a capacidad plena, o por lo menos cerca.

Los factores de comercialización pueden ser importantes para crear presiones a favor de las reformas; además, ayudan a explicar las respuestas a los acuerdos de asociación voluntaria impulsados por la UE. En la Figura 4.1 se muestra el nivel de exportaciones de maderas duras tropicales en el 2006, según fuente de proveniencia³. La muestra abarca los once estudios de casos tropicales realizados por VERIFOR, los cuales se pueden dividir en tres grupos:

1. Los mayores exportadores de maderas duras tropicales, con exportaciones anuales del orden de 10 millones de metros cúbicos y más: Malasia, Indonesia y Brasil⁴.
2. Un grupo formado por Camerún, Filipinas, Ghana, Ecuador y Camboya, todos los cuales tienen exportaciones significativas de maderas duras tropicales, con niveles de producción anual de varios cientos de miles de metros cúbicos.
3. Tres países centroamericanos (Costa Rica, Honduras y Nicaragua) que no tienen un comercio internacional de madera significativo.

Si tomamos el 2006 como la referencia más reciente, los mercados destinatarios de productos de madera varían considerablemente a lo largo y ancho de la muestra de

3 Para efectos de este análisis, se consideran maderas duras tropicales las usadas para muebles; se excluye leña, madera para pulpa, pulpa y papel.

4 El nivel de exportaciones malayo ronda los 30 millones de metros cúbicos anuales, pero incluye cantidades significativas de madera de caucho (*Hevea brasiliensis*), particularmente en los segmentos muebles y tableros; esta madera proviene de plantaciones viejas, donde las preocupaciones por gobernanza y conservación son bastante menores.

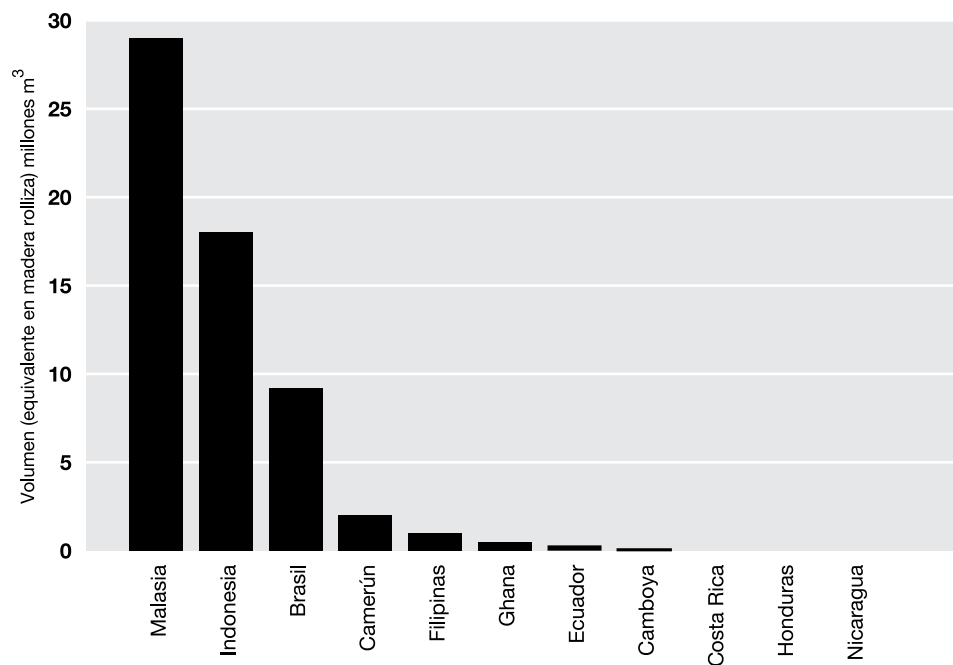
VERIFOR. El Cuadro 4.3 ofrece los porcentajes de participación en el mercado de un grupo de países consumidores claves (UE, EE.UU., Japón y China). En este sentido, la muestra de VERIFOR se reorganiza de la forma siguiente:

1. Países del este asiático (Malasia, Indonesia y Filipinas) cuyas exportaciones van a Japón, principalmente.
2. Países de sur y norte América (Brasil, Ecuador y Columbia Británica - Canadá) cuyas exportaciones van a EE. UU., principalmente.
3. Países de África central y del oeste (Camerún y Ghana) cuyas exportaciones van a la UE, principalmente.

A la luz de estos datos, no es de sorprenderse que los AAV hayan avanzado más en algunos países africanos que en América Latina. Los mercados europeos son cruciales para muchos de los productores africanos, y las cadenas de abastecimiento a Europa son bastante cortas. En estas condiciones, el comprador puede ejercer un mayor poder. América Latina tiene un patrón diferente de relaciones de comercialización de la madera, y aunque grandes productores, como Brasil, tienen relaciones comerciales fuertes con Europa, su interés principal son los EE.UU. y otros mercados (incluyendo el mercado interno). Para los países centroamericanos, los mercados externos son muy limitados y tampoco tienen motores externos para el mejoramiento de la gobernanza

Figura 4.1

Niveles de exportaciones de maderas duras tropicales provenientes de los países incluidos en los estudios de casos de VERIFOR (2006)



Cuadro 4.3**Destinos de las exportaciones (2006) de los países incluidos en los estudios de casos VERIFOR, expresadas en porcentaje del total de sus exportaciones**

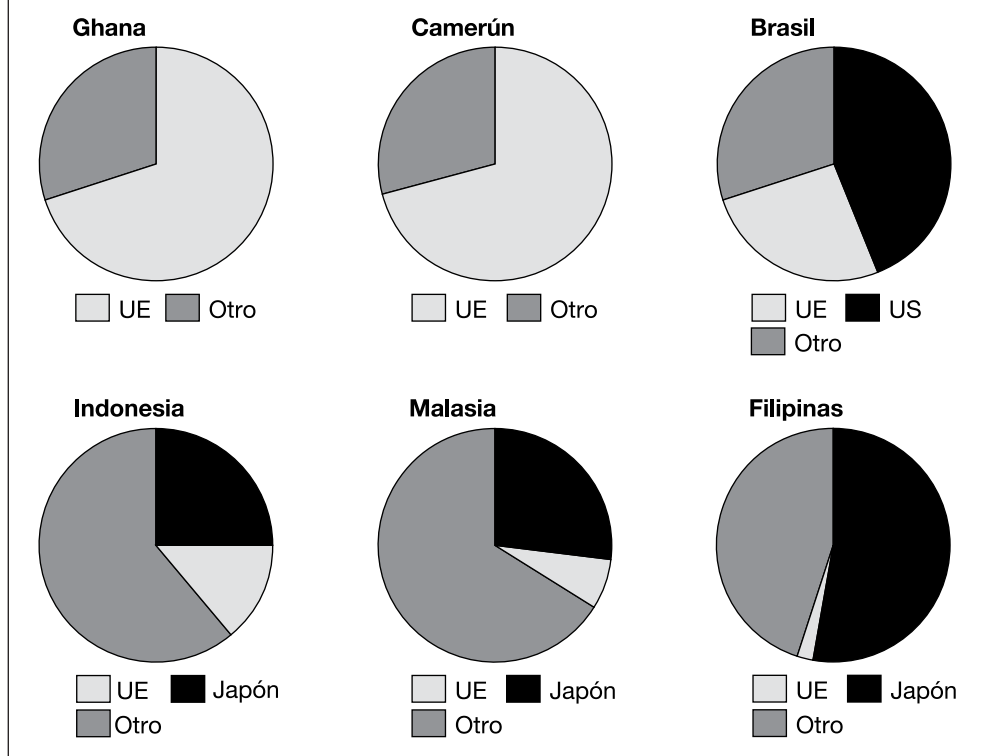
País	UE	Japón	EE.UU.	China	Otros	Total
Malasia	7	27	8	10	48	100
Indonesia	14	25	10	9	42	100
British Columbia (Canadá)	1	11	84	1	3	100
Brasil	26	1	44	7	22	100
Camerún	71	0	3	17	9	100
Filipinas	2	53	4	19	22	100
Ghana	70	0	20	3	7	100
Ecuador	8	0	86	2	4	100
Camboya	-	-	-	75	25	100
Costa Rica	-	-	-	-	-	-
Honduras	-	-	-	-	-	-
Nicaragua	-	-	-	-	-	-

forestal. En estos países, la agenda de reformas es impulsada casi exclusivamente por actores internos, y el comercio internacional es muy pocas veces un factor de importancia. Otros temas políticos, como derechos humanos y biodiversidad, son de mayor influencia. Los productores asiáticos son importantes en su conjunto y muy prominentes en el comercio exterior, pero físicamente cercanos al floreciente mercado chino, y con complejas cadenas de abastecimiento donde se mezclan productos de origen diferente. La Fig. 4.2 muestra la proporción que representa la UE en el mercado de maderas duras tropicales; nótese el contraste entre la posición dominante en las exportaciones de madera de Ghana y Camerún con la proporción mucho más pequeña de madera proveniente de los otros países incluidos en este estudio.

A partir de estos elementos, el interés inicial demostrado por Malasia e Indonesia en los AAV bien pudiera ahora explicarse. El deseo de impulsar una 'marca ambiental' fuerte y positiva puede ser un factor importante: ambos países están desarrollando la agricultura de plantaciones y la industria turística; además, están impulsando fuertemente la alta calidad de su ambiente natural en el escenario internacional. Las presiones sociales internas, o la preocupación de ciertos segmentos de la industria por reforzar su participación ante la reducción de los mercados, pudieran ser otras influencias adicionales. El prestigio nacional (estos dos países son los principales actores en la región) también pudiera ser relevante.

En aquellos lugares donde la industria forestal se haya bien integrada, tanto vertical (tala y transformación están en manos del mismo actor industrial) como horizontalmente (la producción es relativamente homogénea y no diferenciada en términos de escala y capacidad), es muy probable que surjan fuerzas en la industria a favor de la verificación. Incluso, ante tal situación, bien pudiera ser que su impulso fuera muy fuerte. Una industria en declive necesita asegurar su acceso al mercado,

Figura 4.2
Principales destinos de las maderas duras tropicales provenientes de algunos países productores hacia la UE (datos del 2006)



aun más que otra bien dotada, especialmente cuando buena parte de la industria está en manos de compañías orientadas a la exportación que han invertido fuerte en tecnología y han establecido contratos a largo plazo con el gobierno y propietarios de la tierra. Ghana e Indonesia son casos notables en este aspecto. En ambos países, las presiones externas para legalizar formalmente el comercio de maderas pueden ser una oportunidad favorable para expulsar de la cadena a los pequeños productores, con lo cual se beneficia a los productores industriales. En este sentido, se pueden establecer algunos paralelismos con el proceso Kimberley (diamantes), donde unos pocos pero poderosos productores industriales de diamantes en minas se benefician con los estrictos controles que afectan a los productores y al mercado de diamantes aluviales, mucho más dispersos y menos disciplinados. El riesgo de que las diferencias entre clases opuestas de productores madereros se expresen en términos de nacionalismos es un factor problemático adicional con el que hay que lidiar.

Donde la producción se ve contaminada por alegatos de ilegalidad, pero con una fuerte orientación hacia los mercados 'verdes', la verificación puede ser una herramienta poderosa para aumentar la presión sobre la industria. Sin embargo, la capacidad de una industria para responder no se puede dar por un hecho, pues una gran variedad

de factores –desde la conformación de la industria procesadora hasta la naturaleza del marco legal– pueden entrar en juego. Vietnam, por ejemplo, ha mostrado interés en un AAV con la UE, pero implementarlo pudiera ser bastante difícil. La mayor parte de la materia prima usada por las fábricas y aserraderos vietnamitas proviene de múltiples fuentes ubicadas fuera del país, en la subregión del sureste asiático. Rastrear productos hechos con madera cosechada en un país y procesada en otro será una operación compleja y muy demandante. Los protocolos diplomáticos entre estados soberanos hacen que tal rastreo sea especialmente difícil. Una limitación de los AAV es que la UE tiene el derecho de restringir las importaciones provenientes de un país signatario si los bienes en cuestión no satisfacen los términos del AAV, pero no puede rechazarlos si contienen madera o fibra proveniente de un tercer país, la cual entró legalmente en el país signatario del AAV, aun si la UE tuviera dudas de la proveniencia original de la materia prima.

Aspectos de gobernanza

Históricamente, la gobernanza ha pesado bastante en el sector forestal, particularmente en los trópicos. La centralización del control de los recursos, que ayudó a las potencias coloniales a manejar a las colonias recalcitrantes, plantó la semilla del uso predatorio en la era postcolonial. Esta es precisamente la situación que el movimiento FLEGT busca enfrentar. Donde la producción de madera se mezcla con los partidos políticos –ya sea con elementos de la clase dominante (como en la mayoría de los grandes países productores), o como apoyo a los intereses de un régimen en particular (como en Burma)– los desafíos pueden ser enormes. Es poco probable que el elemento de escrutinio extra que está implícito en un sistema de verificación sea interpretado favorablemente por las autoridades nacionales, cuya estabilidad política –y aun supervivencia– es mucho más prioritaria que asegurar los mercados madereros. Buena parte de los países productores de madera son políticamente inestables por razones que no necesariamente tienen que ver con la pobre gobernanza interna. Con frecuencia, estos países se encuentran en regiones turbulentas, y atrapados en el vacío que se instaló después de la política de guerra fría (Baker et ál. 2004).

Los intereses políticos, así como la excesiva capacidad instalada, pueden crear sus propias presiones hacia el uso predatorio. Por ejemplo, el ejército indonesio tradicionalmente ha recibido pocos recursos gubernamentales y ha sido su responsabilidad –por lo menos hasta hace poco tiempo– conseguir los recursos para cubrir el faltante en su presupuesto (alrededor del 70%). Con frecuencia se afirma que los militares se han enrolado en la producción y comercialización ilegal (Tacconi et ál. 2004).

En tales situaciones, los intentos por establecer mecanismos de verificación en el sector forestal enfrentan grandes obstáculos. Donde hay actores locales que alcen la voz por el mejoramiento del manejo de los recursos naturales, hay mejores posibilidades de buscar alianzas con socios externos de perfil alto. Donde no los hay, para los actores externos será mucho más difícil de encontrar una entrada. Cada situación es particular y debe investigarse según sus propias condiciones. Cualquiera sea la trayectoria, un aspecto crítico es apreciar la dinámica política de la sociedad y cómo encaja el sector forestal en la economía política.

El marco político-administrativo nacional

El balance de poder y autoridad entre el ministerio forestal y otros sectores del gobierno afecta la calidad de la gobernabilidad forestal e influye en la forma en que el gobierno responde a las presiones para probar la legalidad de sus prácticas de manejo forestal.

El desbalance de poder entre las estructuras gubernamentales puede ser tan amenazante para la gobernabilidad como la indisciplina y conducta criminal en la industria; es por ello que se deben investigar tales desbalances. Por ejemplo, el ministerio forestal por lo general tiene amplios poderes sobre la conducción de la industria, incluyendo medidas disciplinarias (como multas a madereros que incumplan), pero este poder puede distorsionar seriamente el funcionamiento de la administración forestal. Primero, se introduce un elemento de duda en su manejo que pudiera tener efectos bastante perniciosos (p.e., ¿se implementan realmente los niveles de sanciones y multas que el ministerio dice ejercer sobre la industria, o existe un vacío entre la realidad y lo ejecutado?). Segundo, cuando algún oficial de menor rango se percata de (o al menos cree que se dan) abusos entre las altas autoridades, es muy poco probable que ponga en peligro su propia carrera desafiando al *status quo*; de hecho es poco razonable esperar que un funcionario dé la voz de alarma en estos casos (De Maria 2005). El resultado tiende a ser una cultura de no cooperación (o peor, de oposición sistemática) dentro de la administración forestal a cualquier tipo de reforma a la gobernanza. Una manifestación de esto es la hostilidad a las medidas introducidas para verificar la legalidad. Tercero, donde el ministerio forestal tiene lazos fuertes con el grupo dominante, la posibilidad de actuar ‘por detrás de la puerta’ solo refuerza la tendencia a usar la industria como si fuese una vaca lechera. Todo esto socava el funcionamiento democrático y disminuye el interés de la industria en cualquier reforma significativa.

Donde se logra implementar mecanismos de equilibrio, se dan mejores posibilidades de lograr mejoras sustantivas en la gobernabilidad forestal y de crear apertura hacia la verificación y otras medidas para mejorar el desempeño de la industria. Un centro de poder es el ministerio de finanzas, ya que tiene sus propios intereses en el desempeño de los sectores productivos y en asegurar la captura eficiente de las fuentes de ingresos disponibles. Donde la gobernabilidad es deficiente, el ministerio de finanzas pudiera tener sus fallas, pero, en todo caso, para la definición política de los sistemas de verificación es imprescindible entender la arquitectura gubernamental y los controles y balances entre los poderes del Estado.

Consideraciones similares aplican al funcionamiento judicial, y en particular al papel de los organismos judiciales. El potencial de una verificación efectiva depende, en buena medida, de la independencia del poder judicial y de su capacidad para basar sus juicios en la evidencia que se ofrece. Donde tal independencia se ve comprometida, la posibilidad de que un sistema de verificación incremente la calidad de la gobernabilidad pudiera ser limitada. Tomar conciencia de estas realidades políticas puede ser crucial para entender el funcionamiento del sistema, ya que los orígenes de tal debilidad pueden estar fuera del sector.

La estructura legal

Los sistemas prevalecientes de tenencia de los recursos influyen tanto en la capacidad como en la voluntad de los gobiernos para realizar acciones de verificación forestal. Las consideraciones relacionadas con la efectividad de los costos implican que la verificación en bosques mayormente públicos y homogéneos y con pocas concesiones individuales es mucho más fácil, al menos a nivel técnico, que en bosques dispersos entre muchos propietarios privados, o en manos de pequeños propietarios y comunidades. El caso de British Columbia pertenece a la primera categoría; muchos casos en Europa, en el sureste canadiense y algunas partes de los EE.UU. (p.e., el estado de Washington) pertenecen a la segunda categoría, y partes de Asia (p.e., Filipinas) caen en la tercera categoría.

Sin embargo, el que tales actividades se implementen en bosques públicos depende, en última instancia, del nivel de voluntad política. Esto es más problemático que la capacidad técnica. La ilegitimidad que se perciba en el marco legal puede ejercer una influencia mayor en la disposición de los gobiernos a exponer su industria forestal al escrutinio público; la tenencia de los recursos es probablemente uno de los elementos críticos en este contexto. Por ejemplo, donde hay asuntos no resueltos en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas (particularmente el caso de muchos países asiáticos), es muy posible que los gobiernos no miren con buenos ojos a las empresas de verificación. La hostilidad abierta hacia los reclamos de los pueblos indígenas pudiera ser una razón, aunque simplemente pudiera tratarse de resistencia a destapar un problema espinoso y peliagudo. La exposición de asuntos polémicos a la deliberación pública se percibe con frecuencia como una forma de alimentar controversias; algo que no se debe hacer.

La definición del estándar para medir la legalidad de las empresas forestales es otra área polémica. La lógica de extraer un estándar legal a partir de una multitud de leyes es bastante clara: en muchas sociedades las leyes relevantes para el sector forestal son numerosas, diversas y contradictorias (Indonesia, por ejemplo, tiene más de 800 leyes relevantes para el sector forestal). Entonces, para efectos prácticos, la ley debe ser destilada en un número pequeño de medidas que expresen las intenciones generales de la legislación. Sin embargo, lograr esta destilación puede ser un asunto muy delicado y sensible. Los grupos de la sociedad civil –en particular los defensores de los pueblos indígenas– no van a dejar pasar esa oportunidad de promover su causa. Al mismo tiempo, es muy probable que los defensores de la soberanía nacional desafíen el supuesto de que los intereses comerciales pueden influir en lo que se acepta como ‘legal’ en una sociedad; particularmente cuando tal definición exige que se abandonen criterios tenidos en alta estima. Estos aspectos se discutirán con mayor detalle en la sección sobre estándares legales del Capítulo 19. Algunos aspectos interesantes relacionados con tales estándares surgen en las negociaciones para los acuerdos de asociación. Por ejemplo, el Plan de Acción FLEGT de la Comisión Europea (2005) deja en claro que la ilegalidad es solo un punto de entrada a las preocupaciones más generales sobre gobernabilidad; surgen, entonces, cuestionamientos de si un enfoque tipo ‘caballo de Troya’ ayudaría a aumentar –o por el contrario, a disminuir– la voluntad del gobierno anfitrión por alcanzar un consenso en la definición de la

política basada en la agenda inicial. El proceso de negociación, entonces, arriesga a quedarse entre dos aguas: no satisface al gobierno productor porque es muy exigente, ni tampoco a la sociedad civil y a los pueblos indígenas porque reconoce muy poco.

Influencias socio-estructurales

Algunos aspectos relacionados con la historia social y la estructura social inciden en la verificación en un buen número de formas. Más obviamente, esta influencia se evidencia en la débil gobernabilidad, común en las sociedades ricas en bosques. El alto valor y otras características de este recurso extractivo incrementan la tendencia a socavar la gobernabilidad y afectan las relaciones de poder en una variedad de formas. Por ello, los gobiernos no siempre están anuentes a dar pasos que aumenten el poder de los habitantes del bosque sobre el manejo del recurso, pero disminuyan sus propias capacidades de trazar beneficios en el campo político. En sociedades así surgen actores poderosos (los militares en varios países, o los comandantes de grupos guerrilleros en Liberia y la República Democrática del Congo), cuyo poder se deriva y es reforzado por su capacidad para capturar el gran valor del recurso para su propio beneficio. Los casos más precarios de pobre gobernabilidad en el sector forestal son aquellos donde la mayoría de los recursos están en las manos públicas (literalmente hablando) y donde las poblaciones residentes en el bosque no tienen derechos de propiedad y son pobres, marginales y sin poder (Larson y Ribot 2007). En estos casos, los niveles de ilegalidad tienden a ser los más altos, y las posibilidades de implementar reformas, las más remotas.

Las consideraciones sobre la tenencia de la tierra y de los árboles son, entonces, críticas para la gobernabilidad forestal y tienen importantes implicaciones en los esfuerzos de verificación. Aparte del poder del estado, como eje central, también surgen preocupaciones en cuanto a qué otros actores tienen derechos de propiedad sobre las tierras forestales y si tal derecho abarca también a los árboles en pie. En partes de Suramérica, el problema de propiedad incluye, dentro de ciertos límites, tanto tierra como árboles; entonces, quienes usufructúan los recursos del bosque pueden reclamar derechos de propiedad sobre ambos. Este es el caso en Ecuador y algunas partes de Brasil. En otras situaciones, la tenencia de la tierra puede significar alguna seguridad para los propietarios, pero no necesariamente afecta la propiedad de los árboles. En Ghana, por ejemplo, el control de los árboles es potestad del Presidente, independientemente de a quién pertenece la tierra donde crecen. Esta fue una disposición constitucional hasta 1992, aunque en la actualidad forma parte de la ley forestal. Tal ambivalencia puede tener un impacto negativo en el manejo de los bosques, pues provoca conflictos entre los propietarios y los madereros y disminuye su nivel de compromiso con la ley. A largo plazo, se reducen los incentivos por sembrar especies nativas (Danso y Opoku 2005).

Las posibilidades de que surjan conflictos se multiplican donde los reclamos por la tierra no reciben ningún tipo de apoyo. La inseguridad convierte a las poblaciones alojadas en los bosques en precaristas de terrenos públicos, cuyas formas de subsistencia caen, irremediamente, en la esfera de lo ilegal. En sitios donde la agricultura migratoria es todavía la forma más racionalmente económica de uso de la

tierra para quienes tienen recursos económicos limitados, el acceso a terrenos de gran extensión se convierte en una necesidad para mantener la fertilidad del suelo. Los pueblos indígenas necesitan áreas aun más grandes para mantener sus formas de vida tradicionales, en especial si dependen del acceso a una amplia variedad de productos forestales no maderables, y de la caza para cubrir sus necesidades de proteína. Puede que estas necesidades no sean compatibles con el aprovechamiento maderero; esto, sin embargo, debe establecerse caso por caso. Más probable es la situación en que el Estado supone incompatibilidades y las usa para justificar la satisfacción de las necesidades de un solo actor –por lo común, la industria maderera.

La ausencia de derechos de propiedad debilita seriamente la posición de los pobres y su capacidad de defender sus derechos (Wells et ál. 2006). Para los pobres con frecuencia es difícil hacer valer sus derechos ante foráneos; en consecuencia, se ven forzados a adoptar estrategias de supervivencia que, aunque válidas a corto plazo, erosionan gradualmente sus derechos. Su poca capacidad para defenderse puede deberse a su falta de autoridad para denunciar actos sancionables, o simplemente por el alto costo y complejidad administrativa del proceso. También es frecuente que una forma de tenencia se subordine a otra por razones políticas; esta situación se da más que todo cuando la tenencia comunitaria no tiene el respaldo estatal. Por ejemplo, la tenencia comunitaria es la forma prevaleciente en Papua Nueva Guinea y en la República Democrática del Congo, pero en ambos casos los factores políticos fortalecen los intereses político-industriales y debilitan los reclamos de los pobres (ver, p.e., Bird et ál. 2007, Hoare et ál. 2007). En Camerún, los intentos por reforzar los derechos comunitarios en el sector artesanal han provocado la captura por la industria y el incremento de la ilegalidad (Oyono et ál. 2006). Esto significa un enorme desafío práctico al control y verificación forestal. Todos estos factores tienden a reducir la voluntad de los abanderados de la verificación para apechugar con el nexo estado-industria, sabiendo que las comunidades rurales afectadas no tienen ni el derecho ni los medios para defender sus intereses. Donde, como en el caso de Camerún, las comunidades no tienen más opción que operar en la ‘ilegalidad’ la mayor parte del tiempo, al final la víctima resulta culpable y no se logra nada para refrenar a una industria cada vez más codiciosa.

En situaciones en las que el bosque se divide entre los concesionarios industriales y empresas pequeñas y medianas, las consideraciones económicas adquieren una importancia primordial. Los costos que para la industria de capital intensivo son relativamente pequeños, para los pequeños concesionarios son enormes, y la forma en que ocurren (por ejemplo, si se cargan directamente al productor) afectará su capacidad de acomodarse. Es esencial, entonces, entender las diferentes clases de operadores económicos antes de determinar la efectividad de los costos de un sistema de verificación en particular.

El carácter de la tenencia de los recursos también afecta los esfuerzos para hacer cumplir las normas. Donde los derechos sobre los árboles son débiles o ausentes, es común que las actividades de control del cumplimiento se enfoquen en aquellos con la menor capacidad para cambiar su conducta. Por ejemplo, los encargados del control del cumplimiento pueden centrar su interés en las actividades de los motosierristas

en pequeña escala –en parte, al menos, porque estos operarios son muy susceptibles a las formas rápidas de conseguir dinero (sobornos, corrupción). Esta actitud hecha una cortina de humo sobre las fallas en el nivel político, causa real del deterioro del recurso debido, a menudo, a la falta de incentivos para la conservación y no a la conducta criminal de los pobres⁵.

Es, entonces, importante que los sistemas creados para asegurar la legalidad permitan discriminar entre las diferentes formas de ‘ilegalidad’, determinar si el sistema ayuda a revelar la raíz de la ‘conducta delictiva’ y centrarse en conductas que es posible modificar. Emplear la energía de un sistema de control en pequeños operarios con capacidades limitadas para cambiar sus prácticas tiene muy pocas probabilidades de éxito y es poco compatible con la ‘buena gobernabilidad’⁶.

La fortaleza de la sociedad civil y su capacidad para participar en el debate sobre legalidad también refleja factores socio-estructurales profundamente arraigados; tales factores fueron considerados en los estudios de casos. Una historia reciente de cambio revolucionario o guerra civil puede influir en la confianza y prestigio de la sociedad civil, como se evidencia en algunos casos del sudeste asiático. La relación entre la estructura de clases sociales y el activismo ambiental es un aspecto que se debe investigar. Se pudiera anticipar que un alto nivel de conciencia y activismo ambiental se asocian con una sociedad económicamente diversificada y una clase media fuerte. Como corolario, los países con poca población pero grandes áreas de bosques, cuya economía depende de las rentas generadas con la industria extractiva, y donde la estructura social es muy polarizada, muy probablemente tendrán sociedades civiles débiles y bajos niveles de activismo ambiental. La conciencia ambiental es un fenómeno bastante complejo: es de esperar que los pequeños propietarios tengan un alto nivel de conciencia ambiental pero, por lo general no se traduce en formas de activismo comprometidas con el gobierno o con la comunidad cooperante. Una ‘sociedad civil fuerte’ no necesariamente es fuerte en formas que se adecuen a los procesos políticos modernos; particularmente aquellos de dimensión internacional. En el mundo actual, una sociedad civil débil recibe poco apoyo de las ONG y tiene poco movimiento asociativo, ambos comunes en el norte. Esto no implica falta de capacidad en la sociedad civil local; el problema es que la movilización con frecuencia tiene un carácter étnico o tribal, reforzado por diferencias lingüísticas. La dispersión geográfica (implícita donde todavía hay grandes extensiones de bosques naturales) es una dificultad adicional. Todos estos factores disminuyen la capacidad de trabajar con actores internacionales alrededor de ‘agendas modernas’, además de ser un problema para los gobiernos nacionales.

5 Rackham (1986) afirma que la condición de los bosques tiene más que ver con los factores que alientan el crecimiento de los árboles que con aquellos que alientan la corta.

6 La estrategia FLEG del Banco Mundial reconoce este peligro: “A pesar de la magnitud del problema [de prácticas forestales ilegales] se dan muy pocas instancias de procesamiento y condena. De hecho, son los pobres que buscan un suplemento para sus precarias condiciones de vida, quienes son victimizados y enviados a la cárcel. Los operarios en gran escala siguen impunes. Esta es la peor forma de violación a la equidad y a la justicia, que se da por problemas de gobernabilidad y que, como tal, debe ser enfrentada.” (World Bank 2006: xi).

Una pregunta interesante es si los movimientos sociales que defienden valores ambientales son necesariamente pro-pobres. En África, el movimiento de ONG es incipiente y problemáticos sus nexos con la sociedad civil, en especial en cuanto a los intereses de los pobres. La capacidad interna de auto-regulación de las ONG es a menudo limitada, lo que afecta su capacidad de hacerse oír. De igual manera, también es limitada su capacidad de enfrentar a las poderosas fuerzas de la industria maderera; además, dependen mucho de sus alianzas con organizaciones externas y del apoyo externo que reciban. Las ONG ambientalistas tienden a ser más fuertes en algunas partes de América Latina y Asia aunque, de nuevo, esto no garantiza que su trabajo sea pro-pobres. Algunas tienen un serio sesgo urbano y una empatía cuestionable con campesinos independientes, o poco interés por las causas comunitarias. Las ONG ambientalistas orientadas hacia el desarrollo pueden ser más activas, aunque tienden a ser más fuertes en donde tienen grupos meta claramente identificados, como los derechos de los pueblos indígenas.

Si bien es de esperar que la estructura social afecte la gobernabilidad en los bosques y la probabilidad de que las inversiones en actividades de verificación impacten positivamente en la calidad de la gobernabilidad, tales relaciones no son determinantes, ya que estructura y gobernabilidad no necesariamente interactúan en forma mecánica. Por ello, estos aspectos deben investigarse caso por caso, prestando atención a la influencia de la historia.

Intereses externos al sector forestal

La dimensión de los intereses externos al sector forestal es una influencia importante en el proceso de reformas al sector. Tal influencia puede ser particularmente crítica en sociedades ricas en bosques donde hay desbalances en las relaciones políticas y débil gobernabilidad. Los apoyos externos normalmente son de dos tipos: donantes del norte y activistas a favor de los derechos humanos y del medio ambiente.

En años recientes, los donantes con intereses en FLEG se han reducido a las instituciones del grupo Bretton Woods (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) y, en cuanto a los AAV, los donantes del norte de la UE (Dinamarca, Francia, Alemania, Holanda y el Reino Unido). Otros donantes han estado activos en áreas geográficas de interés particular (Australia en Camboya y otros países del sudeste asiático). La preponderancia del sector forestal en procesos políticos apoyados internacionalmente, como las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza, bien pudiera aumentar el interés del donante; no obstante, la evidencia hoy en día es que los bosques y el ambiente están poco representados en esos procesos (ver Bird y Cabral 2007). Llama la atención la poca participación en FLEG de los grandes consumidores, tales como China y Japón. Los foros internacionales, como las reuniones FLEG de Europa y norte asiático en noviembre 2005 (en las que participaron países del ex-bloque soviético) y la reunión FLEG en China en octubre 2007 muestran desarrollos interesantes que pudieran ayudar a ampliar la participación de estos actores principales.

Los activistas a favor de los derechos humanos y del medio ambiente con frecuencia son ONG de países del oeste europeo, que funcionan como principales

donantes, aunque también hay que incluir el poderoso cabildeo conservacionista en los EE.UU. El papel prominente de los ambientalistas y defensores de los derechos, provenientes del norte, es un rasgo notable del escenario FLEGT actual, y una dimensión importante en varios de los estudios de casos. El papel que juegan estos movimientos en el sector forestal no es un hecho aislado sino que ha sido parte de un cambio gradual en el patrón de autoridad pública que se desarrolló después de la guerra fría –especialmente la participación de actores privados y no gubernamentales en áreas anteriormente reservadas a las autoridades oficiales.

Existen diferentes puntos de vista en cuanto a este escenario cambiante. Desde una perspectiva general de la gobernabilidad, Pastor (1999) se enfoca en la expansión de lo que él llama ‘las dimensiones de responsabilidad’. Tradicionalmente, se reconocen dos dimensiones de responsabilidades: una dimensión horizontal entre las instituciones del gobierno, las cuales no debieran (al menos en teoría) invadir las áreas de responsabilidad legítima de otras instituciones, y una dimensión vertical del gobierno hacia su pueblo, vía elecciones y otros medios. Pastor propone una tercera dimensión de responsabilidad: el fortalecimiento de la responsabilidad vertical y horizontal mediante acciones de instituciones internacionales. Goetz y Jenkin (2004), a partir de dos estudios de casos de la India, consideran formas de activismo en la sociedad civil que desafían la dicotomía vertical/horizontal, clásica en la definición de responsabilidades. Los dos organismos en cuestión han usado métodos normalmente asociados con instituciones oficiales de responsabilidad horizontal. Los autores lo describen como una “forma híbrida de responsabilidad” que une las dos dimensiones de la división tradicional –una forma de compromiso directo (horizontal) entre los ciudadanos (vertical) en las funciones de responsabilidad intra-estatal. En el sector forestal, un factor que complica las cosas es el papel de liderazgo ejercido por ONG externas y organizaciones del sector privado (la distinción no siempre es clara). Estos organismos van más allá del papel establecido como promotores de la auto-regulación en la industria a través de esquemas de certificación y otros similares (ver Brosius 1997).

Tres aspectos de esta situación son de particular interés en los estudios de casos. Primero, los intereses que las organizaciones externas (internacionales) ponen sobre el tapete en temas que hasta ahora se habían dilucidado bajo la sagrada soberanía del país productor. La influencia internacional sobre la formulación de políticas nacionales se ha vuelto tan profunda que se ha acuñado el término ‘estado intermediario’ para explicar esa relación. El estado intermediario es aquel que aporta las expectativas externas y las preocupaciones globales a las políticas nacionales (Kaul et ál. 2003). Segundo, las relaciones entre los organismos externos y varios actores nacionales, tanto ONG como grupos de la sociedad civil. La dinámica de clases que sostiene estas relaciones es un área de interés particular (Lipschutz y Fogel 2002). El tercer aspecto es más estratégico, ya que tiene que ver con la medida en que acciones iniciadas fuera de la sociedad pueden contribuir a la solución a largo plazo de desafíos de gobernabilidad interna. Las experiencias de otros sectores e iniciativas sugieren que es probable que las presiones externas tengan un impacto limitado a largo plazo, a menos que trabajen con la agenda de un proceso de reformas nacionales; algunas de las

tendencias centrales de las actuales políticas de ayuda (p.e., los apoyos presupuestarios de múltiples donantes relacionados con las estrategias de reducción de la pobreza) buscan reforzar este nexo (ver Booth 2004, Renzio y Smith 2005).

4.4 Elementos claves e impactos del sistema de verificación

Elementos del sistema de verificación

Buena parte de este libro se dedica a identificar los elementos necesarios en un sistema de verificación, y cómo construir tal sistema para mantener niveles altos de voluntad política. Estos temas dependen parcialmente del contexto, aunque siempre hay elementos genéricos a considerar en cuanto a la funcionalidad del diseño en general.

Los elementos claves de un sistema de verificación identificados por la investigación de VERIFOR como de interés particular se resumen en el Recuadro 4.2. Las primeras y más importantes influencias en el diseño organizacional son los objetivos del sistema. Pero, ¿cuál es ese objetivo?: ¿asegurar que no se irrespete la ley y fortalecer las medidas de control del cumplimiento?; o bien, ¿enfrentar problemas más complejos relacionados con la regulación y presiones en la industria?, o ¿alcanzar objetivos sociales relacionados con el potencial de crecimiento y bienestar de los pobres que dependen del bosque? Donde el sistema aspira a lograr objetivos sociales y mayores beneficios para la sociedad, es más probable que impacte positivamente en los niveles de participación y apropiación de los actores de la sociedad civil. Donde los objetivos se centran en el cumplimiento de la ley, la participación tiende a disminuir. En tal situación, el concepto de conducta criminal es de interés primordial, en especial donde coinciden concesionarios industriales y empresas medianas y pequeñas.

Recuadro 4.2

Elementos en un sistema de verificación

Objetivos centrales:

- ¿Busca el sistema asegurar que se respete la ley, o fortalecer las medidas de cumplimiento y/o enfrentar problemas complejos relacionados con la regulación y presiones en la industria?

Ubicación institucional:

- ¿Qué tan cercano de la estructura oficial de gobierno se ubica el sistema?
- ¿Cómo influye la gobernabilidad del sector en el funcionamiento del sistema de verificación?
- ¿Cuál es la capacidad técnica de las autoridades del sector?
- ¿Hay nexos con otras áreas del proceso de reformas a la gobernabilidad? ¿Funcionan como palanca?
- ¿Depende el sistema del apoyo de la sociedad civil y/o de los medios para funcionar satisfactoriamente?
- ¿Qué controles externos existen sobre el esquema de verificación y sobre la publicación de auditorías?

Recuadro 4.2 continúa

Recuadro 4.2 continuación

Fundamento legal:

- ¿Cuál es la base legal del esquema de monitoreo (p.e., la ley forestal, ley anticorrupción)? ¿Es la tala ilegal considerada como una ofensa civil o criminal?
- ¿Cuáles son las autoridades legales: quién asigna, quién controla, quién castiga? ¿Quién es la autoridad legal? ¿Se da una separación entre las funciones ejecutivas y judiciales? ¿Qué separación existe entre la asignación de permisos y concesiones y el ejercicio del control y cumplimiento de la ley? ¿Cuáles son las reglas en cuanto a los conflictos de intereses?
- ¿Cuáles son las condiciones legales que deben asegurarse para que los cuerpos de verificación funcionen eficazmente? ¿Se monitorea el actuar de estos cuerpos y se toman acciones correctivas, si fuesen necesarias?
- ¿Se determinan las infracciones legales según un estándar de factibilidad? (p.e., ¿se tiene siempre una alternativa legal para las conductas consideradas como ilegales?; si no, ¿qué acciones toma la autoridad legal para conciliar el conflicto?). Lo mismo se aplica al estándar de consistencia.
- ¿Son efectivos los recursos asignados para que el sistema legal funcione? ¿En qué medida?

Estructura organizativa:

- ¿Cuál es la influencia del poder político y/ de la industria en los nombramientos y en la forma de trabajo del organismo de verificación?
- ¿Cuáles son los métodos y arreglos (si los hay) que aseguran independencia y transparencia?
- Independencia presupuestaria:
- ¿Cómo se financia el sistema?, ¿qué medios (si los hay) se aplican para proteger el sistema de la interferencia externa?
- ¿Es el organismo sostenible en términos fiscales?

Controles cruzados y balances con otros organismos de control:

- ¿Se ejerce alguna vigilancia pública? ¿Qué nexos existen con otras agencias como la policía o las fuerzas armadas?
- ¿Cuál es la responsabilidad por el cumplimiento de la ley de cada uno de esos actores?

Rendición de cuentas

- ¿Qué nexos se tienen con la sociedad en general? ¿Ayudan a asegurar la legitimidad y apropiación a nivel nacional?
- ¿En qué medida los informes son automáticos e inmunes a las presiones sectoriales, o por el contrario, excesivamente sujetos a ellas?
- ¿Hay acceso a los datos una vez reportados? ¿Qué tan transparente es el proceso de información?

Un segundo factor es la ubicación institucional, que afecta la propensión hacia una buena gobernabilidad en diferentes formas –más que todo como reflejo de las relaciones entre el ministerio del ramo y otros departamentos relevantes (finanzas, planificación, administración y ambiente). En muchos países productores, el ministerio de asuntos forestales es bastante débil y marginal; con frecuencia se afirma que esto ha sido hecho a propósito (ver, p.e., Ross 2001). Esta debilidad se puede deber a que

hay multitud de instituciones con responsabilidades superpuestas, o bien, una excesiva concentración de la autoridad en manos de pocos individuos. A menudo, estos conflictos institucionales ocurren cuando en el ministerio no se tienen las habilidades necesarias y, en consecuencia, no hay proveedores suficientes, por lo que es difícil alcanzar estándares profesionales. Se dice que la incapacidad de un órgano de control forestal para desempeñar sus tareas eficazmente se debe en parte a este ambiente institucional poco propicio.

Un tercer campo de interés tiene que ver con el fundamento legal de las operaciones de verificación, incluyendo la identidad de las autoridades legales más relevantes y la base legal del monitoreo. Es importante resaltar cualquier cambio que se haga en el marco legal para facilitar el funcionamiento del sistema de verificación. Estos cambios pueden relacionarse, por ejemplo, con las medidas que se tomen para asegurar la complementariedad –en términos de papeles y competencias - entre los organismos legales encargados de hacer cumplir la ley y los encargados de la verificación. La consistencia del marco legal también es relevante, pues cualquier inconsistencia podría hacer que, para el cumplimiento de un requisito legal, se corra el riesgo de incumplir otro. Este es particularmente el caso en donde la autoridad forestal está parcialmente descentralizada; puede ocurrir, entonces, que en diferentes niveles haya autoridades superpuestas y hasta contradictorias. En tales instancias, es necesario identificar los procedimientos implementados para conciliar los conflictos resultantes.

La capacidad de adaptar los procedimientos legales a las necesidades de los usuarios de los recursos es una buena medida del compromiso con la equidad y la justicia. Entonces, donde se descubren infracciones legales contra un estándar, ya sean continuas o periódicas, hay potencial para que el sistema responda a las restricciones que enfrentan los actores, especialmente aquellos que tienen pocos medios. El nivel de compromiso también se ejemplifica por la voluntad de las autoridades a desarrollar procedimientos de apelación, tanto para la industria como para las poblaciones con las cuales interactúa.

Para efectos de nuestra investigación, otras dimensiones en el diseño de un sistema de verificación tienen que ver con la capacidad de operación independiente y su inmunidad a las presiones políticas antes mencionadas. La independencia presupuestaria es de evidente interés aquí, pues las decisiones de verificación deben basarse en los méritos y no deben verse afectadas por intereses económicos en el órgano verificador. Lo ideal es tener seguridad financiera a largo plazo, pues esto es una fuerte garantía de compromiso con la independencia. Los sitios de obvio interés para nuestra investigación fueron aquellos donde la independencia presupuestaria se vio comprometida.

De igual manera, los mecanismos de rendición de cuentas deben estar protegidos de la interferencia externa. La forma en que se procesa la información dice mucho sobre el compromiso con la verdad, al igual que el claro deslinde entre procesamiento de la información y las decisiones políticas que se toman con base en la información disponible. Que las decisiones finales sean “políticas” es quizás menos importante que reconocer el hecho mismo y que las autoridades permitan la difusión de la información que dio base a esas decisiones. Un asunto de interés aquí es la discreción política en el

proceso de manejo de la información. El uso de instrumentos de manejo apropiados posibilita el diseño sin interferencia política y hace que la rendición de cuentas sea automática e inmune a las presiones del sector (ver, p.e., Brown et ál. 2004). La evidencia de que se hayan hecho intentos en ese sentido es un fuerte signo positivo.

Impactos del sistema de verificación

Una vez que se haya instalado un sistema de verificación, se debe buscar evidencias de su potencial para producir cambios positivos. Los impactos deben evaluarse en al menos dos niveles del marco de investigación: la gama de impactos que el organismo verificador busca lograr, y la medida en que estos son ‘pro-pobres’. En cada caso, es necesario identificar indicadores de compromiso con resultados positivos. Se deben incluir consideraciones como el grado de articulación de los objetivos sociales y si desde un inicio se definieron estructuras para monitorear y evaluar el logro.

El gobierno productor puede definir los objetivos del sistema de verificación en términos de reformas a la gobernanza, conservación de recursos y uso sostenible, pero puede ser que sus intereses se limiten a la rentabilidad de la industria. Aun cuando haya un compromiso positivo con preocupaciones de mayor envergadura, las reformas pueden quedar incompletas si cambian las prioridades. Hay que reconocer que entre menor sea la gama de objetivos de verificación reconocidos por el gobierno, mayor será la probabilidad de que no se incluya el impacto de la pobreza. Y si se incluye, se podrá basar en diferentes conceptos de pobreza. Por ejemplo:

- Si se concibe la pobreza en términos de *provisión de servicios públicos*, el sistema de verificación pondrá énfasis en el monitoreo y rastreo de los ingresos y en la valoración de los niveles de provisión de servicios. Esto pudiera ser problemático y muy subjetivo; por ejemplo, si un acuerdo de concesión exige que el concesionario ofrezca infraestructura social, como clínicas, escuelas y puentes, ¿cómo se evaluará la provisión de los servicios y quién lo hará? Asimismo, puede ser que los monitores no posean el conocimiento técnico necesario para evaluar lo adecuado de las instalaciones.
- Si se concibe la pobreza en términos de *asegurar redes de protección básicas*, el énfasis debiera ponerse en la provisión y respeto de los términos de referencia (especificaciones contractuales relacionadas especialmente con los acuerdos de responsabilidad social) para determinar si el sistema de verificación respeta las condiciones sociales (p.e., no cortar sin el consentimiento previo de la comunidad, árboles de una especie dada de valor local por sus productos no maderables en un radio de x km alrededor de un asentamiento).
- Si se concibe la pobreza en términos de *integración económica y crecimiento pro-pobres*, el foco se centraría en las dimensiones macro-económicas de la generación y distribución de ingresos, así como el estímulo dado por la empresa a la sociedad en general (p.e., oportunidades de empleo), y en el monitoreo de ambos.

Los indicadores claves del compromiso social incluyen la participación de los habitantes del bosque en el diseño del sistema y en la operación del mismo. Estos intereses no deben verse de manera aislada, sino como parte de un compromiso

mayor de las autoridades nacionales con los principios de buena gobernabilidad: responsabilidad, transparencia y participación pública.

4.5 En resumen

Se ha dejado en claro que el proceso de establecer un sistema de verificación consta de tres fases. Primera, el entendimiento de las causas inherentes a la deficiente gobernanza forestal y la medida en la cual se pueden enfrentar los problemas en cuestión mediante el mejoramiento de la producción y comercialización de madera. (Si se logra tal entendimiento es otro asunto, por supuesto; algunos de los casos que a continuación se presentan profundizan en este aspecto). Segunda, la decisión gubernamental de impulsar o rechazar el deseo por implementar reformas. (La variación en el grado de compromiso con las reformas en el sector gobierno es, por lo general, la norma y no la excepción, tal como lo demuestran los casos estudiados). Esta decisión depende de una serie de factores relacionados con el carácter de la industria forestal y las demandas de la sociedad y de sus socios externos. Tercera, el sistema de verificación diseñado pudiera resultar aun más extenso y politizado que las dos fases anteriores.

En los siguientes capítulos se examinan ejemplos sobresalientes de diseño de sistemas de verificación en el sector forestal de doce países. En la sección C se analizan los temas transversales más importantes que surgen de esos estudios de casos.

Capítulo 5

El Consejo de Prácticas Forestales de British Columbia

Este estudio de caso se terminó en abril 2006 y fue escrito por Kate Schreckenber. Está basado en Schreckenber, K. 2006. Verification in the forest sector of British Columbia. London, UK, ODI. VERIFOR Country Case Study No. 2.

Cuadro 5.1
British Columbia: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	4,3 millones	2006	www.bcstats.gov.bc.ca/index.asp
Área	95 millones ha	2005	COFI 2005
Cobertura forestal	62%	2005	COFI 2005
Bosques públicos	95%	2004	MoF 2004
Producción industrial de madera en rollo	81,5 millones m ³	2006	MFR 2007
Empleo en sector forestal formal	87.300	2002-3	MoF 2003
Contribución del sector forestal al PIB departamental	7,7%	2004	www.bcstats.gov.bc.ca/data/bus_stat/bcea/BCEACurr.asp
Valor de exportaciones de productos forestales	US\$9,6 millón de millones	2004	www.bcstats.gov.bc.ca/data/bus_stat/bcea/BCEACurr.asp
Principales mercados internacionales para madera	EE.UU y Japón	2006	MFR 2007
Índice TI de percepción de corrupción (para Canadá) (0-10, donde 0 = mayor corrupción)	8,5	2006	Transparency International 2006
Índice de desarrollo humano (para Canadá) (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,95	2004	UNDP 2006a

5.1 Introducción

Este estudio de caso se enfoca en el Consejo de Prácticas Forestales de British Columbia, una agencia única a nivel mundial con el mandato de controlar tanto al gobierno como a la industria forestal en el cumplimiento de sus responsabilidades en cuanto a las prácticas a emplear en bosques y montañas. También se mencionan otros elementos del sistema de administración y control forestal de BC, pero no se discuten en detalle.

5.2 ¿Por qué es necesaria la verificación?

La forestería canadiense se maneja más que todo a nivel provincial; British Columbia (BC) es la provincia que más depende de los bosques en el país. Los bosques cubren el 62% de las 95 millones de hectáreas de la provincia (COFI 2005) y la industria forestal genera CAD1,2 billones de ingresos anuales para el gobierno provincial (MoF 2003)¹. En 2002/3 había 87.300 empleos forestales (MoF 2003), lo que significaba el 4,4% del empleo total en la provincia, aunque el empleo total relacionado con el sector forestal puede llegar hasta el 14% (MoF 2004).

BC es conocida en el ámbito internacional por su flora única y fauna singular, como la lechuza moteada y el caribú de montaña. En sus zonas costeras se asienta el 20% de los bosques húmedos templados remanentes en el mundo (WRI 2001). A fines de la década de 1980 e inicios de 1990, la industria forestal de BC fue el foco de las críticas de ONG ambientalistas locales, nacionales e internacionales, quienes criticaban el daño causado por una industria sin regulaciones. Una prolongada disputa, conocida como la guerra de los bosques, culminó en 1993 cuando decenas de miles de personas se reunieron para protestar por la tala de bosques costeros de viejo crecimiento en Clayoquot Sound. Los grupos ambientalistas enfocaron sus baterías en las exportaciones de BC a los mercados de productos forestales en Europa y EE.UU., en un esfuerzo por que se aumentaran las regulaciones a la industria (Cashore et ál. 2006); como resultado algunos clientes de la empresa activa en Clayoquot cancelaron sus contratos.

La publicidad adversa, tanto interna como internacional, contribuyó a que el gobierno nombrara la Comisión de Recursos Forestales, conformada por representantes de organizaciones laborales, la industria maderera y comunidades locales. La Comisión reconoció que... *“no se han reconocido ni manejado adecuadamente los valores del bosque, aparte de la madera; además, el manejo intensivo con fines madereros ha puesto en riesgo la existencia misma del sector económico más importante de BC”* (citado por SLDF/FW 2002). Para remediar lo que se percibe como una falta de consistencia en el manejo del bosque, la Comisión recomendó juntar las varias actas y regulaciones existentes en un solo Código de Prácticas Forestales. Este incluye algunas de las regulaciones forestales más rigurosas del mundo y ha jugado un papel importante para incrementar la confianza en el manejo de la industria forestal en BC (Cashore et ál. 2006). Simultáneo al establecimiento del Código, en 1995 el gobierno creó un Consejo de Prácticas Forestales (FPB, por sus siglas en inglés).

5.3 El mandato del FPB

La misión del FPB es *“servir al interés público como guardián independiente de las buenas prácticas forestales en British Columbia”*, con el mandato de:

- Auditar las prácticas forestales del gobierno y de quienes poseen licencias de explotación en tierras públicas.

¹ CAD se refiere al dólar canadiense; CAD1 = US\$0,87 (enero 2006).

- Auditar el cumplimiento por parte del sector gubernamental de la normativa establecida en el Acta de Prácticas del Bosque y la Montaña (FRPA, ver más adelante).
- Investigar los reclamos públicos.
- Empezar investigaciones especiales sobre problemas forestales.
- Participar en apelaciones administrativas.
- Informar sobre las actividades, resultados y recomendaciones del FPB.

Mediante estas actividades, el FPB puede recomendar mejoras a las prácticas implementadas en bosques y montañas, y a las regulaciones gubernamentales cuando estas se relacionan con prácticas específicas.

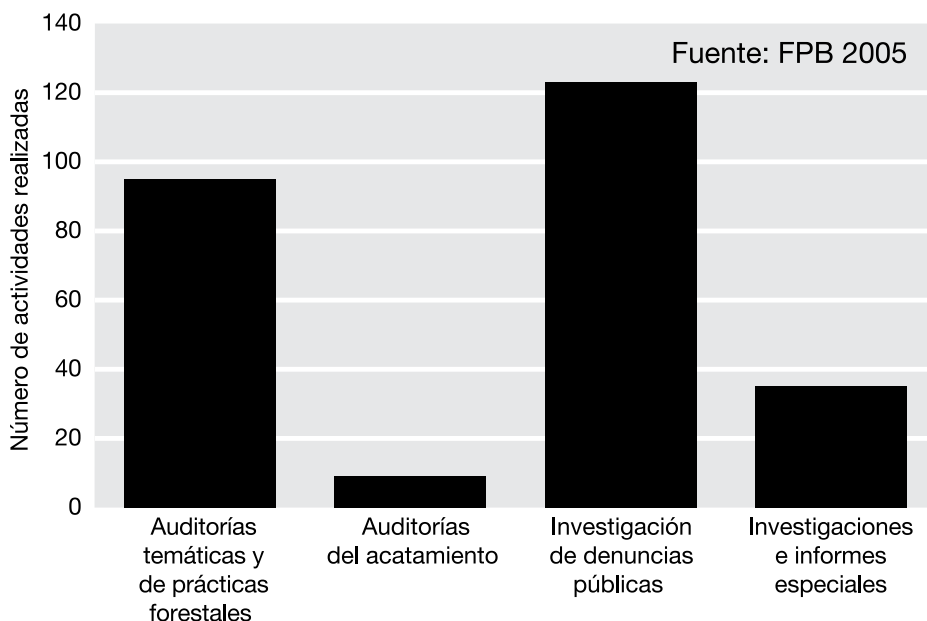
El Consejo de Prácticas Forestales goza de un amplio apoyo entre los actores principales –gobierno, industria, ONG ambientalistas y grupos indígenas (*First Nations*). Un indicador de este apoyo es que su mandato fue reconfirmado por la nueva FRPA, la cual es radicalmente diferente a la anterior pues se basa en la obtención de resultados. Esta Acta entró en vigencia en el 2004, como consecuencia de las preocupaciones de la industria por la pesada carga de manejo prescriptivo del Código (“el manejo forestal como un libro de recetas”) y en el contexto de desregulación general causado por la elección de un gobierno liberal en el 2001. Algunos conservacionistas están muy poco satisfechos con el FRPA, pues consideran que el Consejo es muy poco relevante para su causa de mejorar el marco político del manejo forestal sostenible y planificación del uso de la tierra. Algunos quisieran que el mandato del FPB no solo cubriera las acciones de manejo sino que también actuara como guardián político, y tuviera control sobre aspectos actualmente bajo el dominio del Acta Forestal, incluyendo la regulación de permisos de tala y de construcción de caminos, la adecuación del proceso de revisión al abastecimiento de madera, la determinación y distribución de la corta anual permitida y la emisión y renovación de acuerdos de tenencia (SDLF/FW 2002). Además, como reflejo de una preocupación por el fuerte impacto de otros usos de la tierra, como la industria del gas y petróleo -auto-reguladas en su mayor parte -, algunos quisieran que el FPB se extendiera a un campo más amplio: el uso de los recursos naturales y la planificación del uso de la tierra.

5.4 Diseño del sistema de verificación

Actividades del FPB

A través de su amplia gama de actividades, el FPB ofrece monitoreo y vigilancia independiente de las prácticas implementadas en bosques y montañas de BC. Aunque el término ‘verificación’ no se usa en ninguna de sus actividades, la suma de sus actividades cubre la función básica de muchos verificadores: contribuir a generar confianza en el sector forestal. El FPB es ajeno al sector forestal y desempeña una variedad de actividades, la frecuencia de las cuales se detalla en la Figura 5.1. Dichas actividades se describen a continuación.

Figura 5.1
Principales actividades del Consejo de Prácticas Forestales de British Columbia en sus primeros diez años (1995-2004)



Auditoría de las prácticas forestales

Las auditorías a las operaciones forestales gubernamentales o concesionadas examinan algunas o todas las prácticas planificadas e implementadas en bosques y montañas presentes en el área otorgada; se incluye, por ejemplo, la planificación operativa, la construcción, mantenimiento y cierre de caminos, aprovechamiento de madera, silvicultura y protección contra el fuego. Las auditorías del FPB se hacen al azar, pero una vez que una licencia ha sido auditada, se la retira del grupo de elegibles por cinco años para asegurarse de que se audite el mayor número de concesionarios y reducir la carga a quienes ya han sido auditados. Desde el 2002, cuando el FPB auditó a la primera empresa certificada, ha venido utilizando la información producida durante las inspecciones de los organismos certificadores. Esto reduce el tiempo y costos de trabajo de campo, pero solo es posible si la empresa auditada está dispuesta a que la información se haga pública. Los informes de auditoría se entregan a la empresa auditada, primero, y luego al gobierno y público en general.

Auditorías temáticas

Una auditoría temática examina la planificación y prácticas implementadas en bosques y montañas de uno o más concesionarios, en cuanto al valor específico del bosque en un área geográfica determinada; por ejemplo, se evalúa el bosque ribereño, el suelo o la calidad del paisaje.

Auditorías a las actividades de control del cumplimiento

Este tipo de auditoría se acerca más a lo que se considera una actividad de verificación, en la medida en que es un chequeo al azar de los controles ejercidos por las agencias estatales para asegurarse de que el FRPA y las regulaciones establecidas se estén cumpliendo. Se examinan las políticas y procedimientos de cumplimiento y control, así como los archivos de inspecciones específicas, informes, investigaciones, prácticas remediales y determinación de contravenciones. A menudo esta auditoría se hace junto con la de prácticas forestales para facilitar los controles cruzados entre los resultados de la auditoría de campo y las acciones de control de las agencias gubernamentales.

Investigación de reclamos

Además de las auditorías al azar, el FPB tiene una función similar a la del defensor de los habitantes: investiga una amplia variedad de quejas contra agencias estatales, empresas e individuos. Durante sus investigaciones, el Consejo actúa de manera independiente y neutral, y no como defensor del quejoso. Se consulta con todas las partes involucradas para tratar de resolver el asunto. Al finalizar la investigación, se envía un informe –con recomendaciones, si es del caso - a todas las partes involucradas, al público y a los ministerios relevantes.

Informes especiales

De mayor interés público e impacto político potencial son los informes especiales que el Consejo produce en temas de interés general que surgen de las auditorías. El FPB tiene total libertad para escoger los temas de investigación. Entre los más recientemente investigados están la Montaña Caribú, tala en tierras altas, prácticas forestales relacionadas con el manejo de la epidemia de escarabajos del pino de montaña, necesidad de conciliar el manejo para productos forestales no maderables con la planificación y prácticas de aprovechamiento maderero. En la elaboración de estos informes especiales, el FPB consulta tanto como sea posible con los actores relevantes para el tema.

Control de cumplimiento y sanciones

El FPB no puede imponer sanciones, aun si se demuestra el incumplimiento, sino que debe informar a la oficina de Cumplimiento y Acatamiento (C&E) del Ministerio de Bosques y Montañas (MFR, por sus siglas en inglés) para que le de seguimiento apropiado. Esa oficina puede recurrir a diferentes acciones, dependiendo de la gravedad de la contravención; lo más común son las multas en dinero y amonestaciones por escrito (C&E 2004). Hay acciones más fuertes, pero pocas veces se usan; entre ellas están la orden de detener el trabajo, acciones remediales, suspensión o cancelación de licencias, prohibición de la venta de madera y orden de desalojo. En casos extremos, los inspectores de Cumplimiento y Control pueden recomendar que la Procuraduría inicie una acusación penal.

El Consejo puede solicitar que se le informe de la implementación de sus recomendaciones, pero no tiene poder para asegurar que, efectivamente, se implementen. Sin embargo, este mecanismo le apuesta a la información pública; todos

sus informes (en versión completa y resumida) se dan a conocer exhaustivamente. Dependiendo de las recomendaciones, una sociedad civil fuerte y bien informada puede ejercer presión en los grupos meta (principalmente el gobierno y/o la industria) para que se avance con la implementación.

Otros actores en la gobernabilidad forestal

Aunque el FPB es el único órgano con un mandato específico, otros actores juegan papeles importantes para asegurar la credibilidad del sector forestal en BC (Figura 5.2). Estos actores se describen a continuación.

La oficina de *Cumplimiento y Control del Ministerio de Bosques y Montañas* asegura que las leyes forestales se cumplan en los bosques públicos de BC, y toma acciones en donde se estén incumpliendo. El personal de C&E evalúa el riesgo en las operaciones aprobadas y desarrolla un plan de inspección a los sitios de alto riesgo. También lleva a cabo inspecciones como respuesta a información recibida de funcionarios, agencias, operadores o del público, y hace inspecciones de seguimiento a problemas detectados. El personal de C&E ejecuta más de 16.000 inspecciones al año para evaluar el cumplimiento de las leyes forestales.

La *asociación de profesionales forestales de BC* es un cuerpo profesional regulador al cual pertenecen todos los forestales que trabajan en la provincia. La asociación define estándares de competencia y práctica para sus miembros, para proteger el interés público en el manejo de los recursos y para asegurarse de que sus miembros se responsabilicen por sus acciones, mediante procesos disciplinarios y de control de calidad.

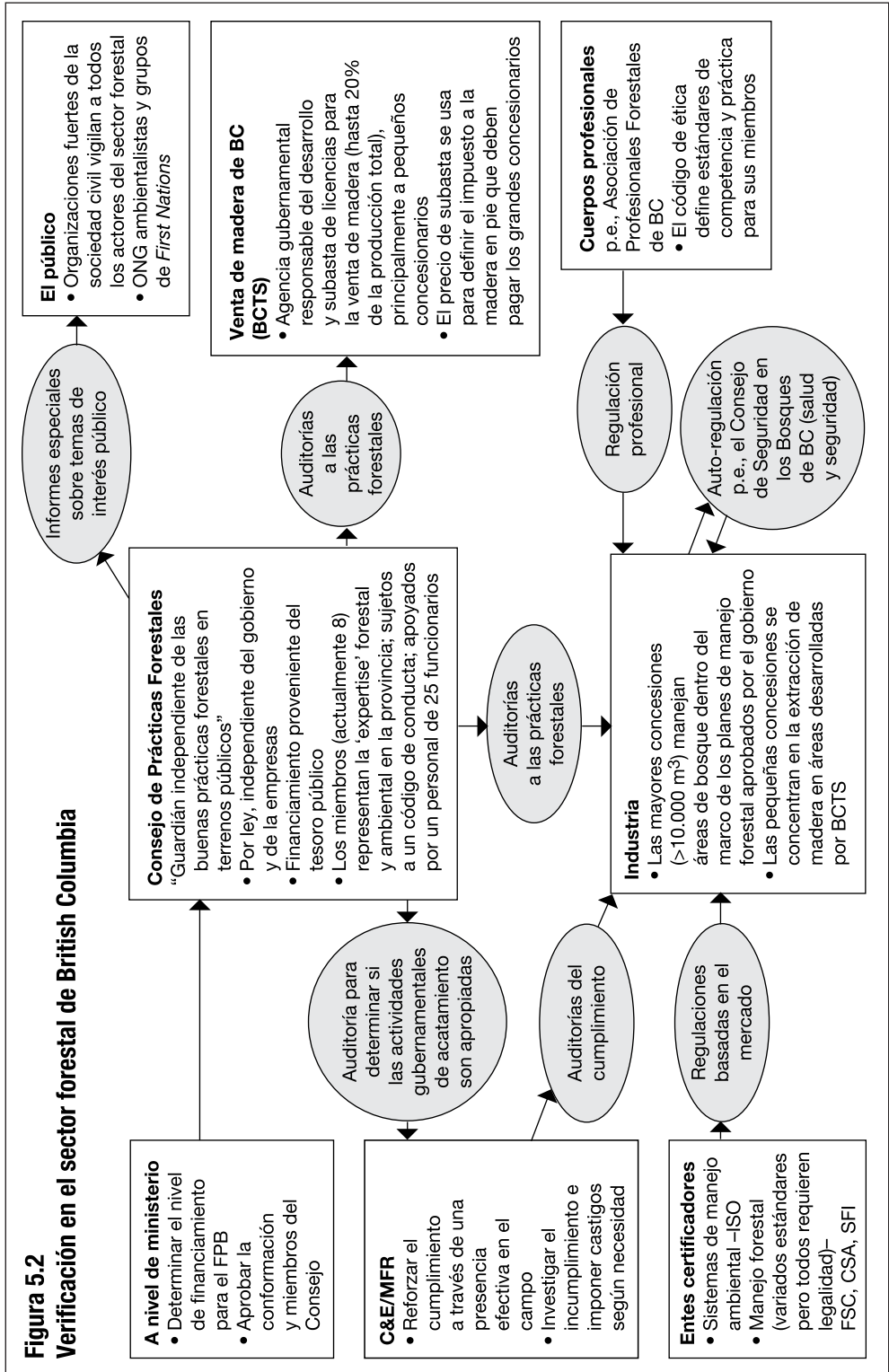
La *industria forestal* ha incorporado iniciativas, como el Consejo de Seguridad en los Bosques de BC. Creada en setiembre 2004, esta asociación sin fines de lucro está conformada por las principales organizaciones forestales; su meta es eliminar los peligros de accidentes mortales y de lesiones en la industria forestal. Una de sus primeras acciones ha sido la creación del ‘defensor de la seguridad forestal’.

La *certificación por un tercero* es moneda común en BC. La mayoría de las compañías tienen sistemas de manejo ambiental certificados por la Organización Internacional de Estandarización (ISO 14001 EMS). Además, muchas de las grandes compañías son miembros de alguno de los tres esquemas de certificación usados actualmente en Canadá: la Iniciativa Forestal Sostenible (SFI), la Asociación Canadiense de Estandarización (CSA) y el Consejo de Manejo Forestal (FSC).

La *sociedad civil* en BC está bien organizada. Las ONG ambientalistas y los grupos indígenas juegan un papel particularmente importante en llamar la atención sobre las prácticas que ellos consideran incompatibles con el manejo forestal sostenible y/o el uso de la tierra.

Independencia del FPB

Dentro de los límites de su mandato, todas las partes coinciden que el FPB goza de un alto nivel de independencia (FPB 2006a). Sus informes no evidencian un favorito, y sus recomendaciones van tanto hacia la industria forestal como al gobierno. La independencia del Consejo con respecto a los concesionarios y el gobierno está legalmente asegurada, lo cual le permite informar al público sin interferencias ni vetos.



El Consejo envía sus informes a los ministerios de Bosques y Montañas; Ambiente; Agricultura y Tierras, y Energía, Minas y Recursos Petroleros; sin embargo, no se espera que los ministerios emitan opiniones ni comentarios previos a la difusión pública. El Consejo también tiene el poder de exigir la entrega de evidencia en el transcurso de sus investigaciones; asimismo, tiene la autoridad de realizar auditorías e investigaciones sobre las prácticas forestales y acciones obligatorias.

El Consejo rinde cuentas ante el Consejo de Ministros de BC. Esto significa que la independencia del Consejo, en términos de financiamiento y membresía, es potencialmente vulnerable a la manipulación ministerial e, indirectamente, a la influencia de la industria maderera a través del apoyo electoral a ciertos partidos políticos. Los fondos del FPB, aproximadamente CAD3,6 millones para el año 2004/2005 y nuevamente para 2005/2006, vienen directamente del Tesoro. Esto ayuda a protegerlo contra las presiones por recursos que pudieran surgir si se diera una alianza con cualquiera de los cuatro ministerios responsables por la administración de los bosques. Sin embargo, el Consejo no está inmune ante los recortes presupuestarios; hace poco sufrió una reducción en su presupuesto original de CAD5 millones, lo cual limita su capacidad de acción. En términos de personal, el Consejo cuenta con ocho miembros apoyados por 25 profesionales en las áreas de forestería, biología, contabilidad y leyes. Los miembros del Consejo tienen un amplio rango de *expertise* y experiencia en forestería y medio ambiente en toda la provincia. Ellos son seleccionados según sus capacidades personales, más que por ser representantes de algún grupo de interés. Un código de conducta adoptado permite asegurar que los miembros del Consejo actúen de manera justa e imparcial, libre de intereses y consideraciones personales. El director del Consejo se selecciona a través de un proceso exhaustivo y debe ser aprobado por el Consejo de Ministros de BC, al igual que los otros miembros, quienes son recomendados por el director.

Reglas y procedimientos para la verificación

Estándares de verificación

El FRPA identifica once resultados ambientales y forestales que se deben alcanzar (p.e., en relación con la madera, suelos, belleza escénica y vida silvestre) pero, a diferencia del código precedente, no especifica estándares claros, transparentes y de acatamiento obligatorio. Se espera que las compañías envíen sus planes de manejo forestal (PMF), los cuales deben explicitar los resultados a alcanzar en unidades específicas de desarrollo forestal y las estrategias para lograrlos. Los primeros PMF revisados evidencian que son muy variables. Algunos incluyen compromisos específicos, contra los cuales se determina el nivel de cumplimiento. Otros especifican resultados medibles; en tal caso, el FPB usará criterios e indicadores para determinar el nivel de logro de los resultados (FPB 2006b). El FPB ha iniciado un trabajo colaborativo con una variedad de actores para desarrollar indicadores específicos para los valores identificados en el FRPA.

Valores y principios del FPB

Como consecuencia de las críticas por el estilo muy negativo de los informes de las primeras auditorías, los cuales se enfocaban principalmente en resaltar el incumplimiento, el FPB se esfuerza ahora por desarrollar una relación más constructiva con los auditados. El Consejo ha desarrollado un set de principios guías (FPB 2005) que reflejan valores organizativos claves, los cuales se aplican como guía en las prácticas y operaciones del día a día. Estos especifican que el Consejo:

- actúa en nombre de los intereses públicos y no de un grupo en particular
- usa un enfoque sencillo
- se enfoca en las soluciones y no en encontrar culpables
- actúa de manera balanceada, no confrontativa
- trata a toda la gente con respeto, imparcialidad y sensibilidad
- actúa de manera mesurada, no sesgada y no partidaria
- cumple con su mandato con integridad y eficiencia
- ofrece al público informes claros y concisos
- basa sus acciones y decisiones en el conocimiento, experiencia y sentido común
- es accesible y responsable

Apelaciones

Las compañías o individuos pueden apelar una decisión de incumplimiento ante la Comisión de Apelaciones Forestales. Este tribunal independiente tiene la autoridad para escuchar apelaciones contra decisiones administrativas en una variedad de temas regulados por el FRPA, el Acta Forestal, el Acta de Montañas, el Acta de Vida Silvestre y el Acta de Manejo Forestal en Terrenos Privados. La Comisión la conforman siete representantes de diversas proveniencias y con experiencia técnica diversa, quienes trabajan a tiempo parcial con el apoyo de siete funcionarios a tiempo completo. El FPB también puede apelar decisiones de la Comisión en defensa de los intereses públicos.

5.5 Funcionamiento del FPB

El FPB no tiene poder para imponer castigos ni para hacer que sus recomendaciones sean tomadas en cuenta. Sin embargo, la independencia del Consejo hace que sus informes tengan bastante peso público. En el rastreo de sus recomendaciones, el FPB ha encontrado que muchas han sido adoptadas, pero sin mencionar el hecho de que originalmente fueron recomendadas por el FPB. Aunque las auditorías significan trabajo adicional para las oficinas distritales del MFR, las frecuentes recomendaciones del FPB por más y mejores herramientas y recursos para mejorar el acatamiento son casi siempre bienvenidas. Algunos de los informes especiales del FPB han tenido impactos visibles; uno de estos informes “*El caribú de montaña en BC: ¿última oportunidad de conservación?*” (FPB 2004) logró que se creara en la provincia una unidad para el manejo de especies en peligro de extinción. No obstante, seis meses después algunos grupos ambientalistas denunciaron que, a pesar de la urgente necesidad de protección demostrada por el informe de FPB, la industria maderera continuaba operando igual

que siempre en el hábitat del caribú de montaña (Mountain Caribou Project 2005). De manera similar, el Consejo emitió un informe en el 2003 para evaluar la situación del manejo y conservación de los hábitats de anidación del gorrión jaspeado, una de las especies en peligro de extinción en BC; una re-evaluación en el 2004 demostró que si bien se habían dado algunas mejoras, los esfuerzos de conservación eran todavía limitados y lentos.

En general, todos los actores confían bastante en las actividades del FPB y piensan que aunque su mandato es limitado, lo cumplen de manera satisfactoria y eficiente (FPB 2006a). Algunos críticos consideran que la falta de herramientas legales para imponer multas o castigos por incumplimiento es una debilidad significativa que hace que su trabajo sea ignorado por el gobierno y por la industria forestal (FPB 2006a). Otros opinan que su mandato debiera abarcar también política forestal y otros usos de la tierra. Se pudiera alegar, sin embargo, que la credibilidad del FPB descansa en la forma en que opera según su mandato actual: estirándolo un poco pero sin ir demasiado lejos, de manera que no se identifique con ninguna perspectiva en particular.

5.6 Lecciones aprendidas

Entre las lecciones que se pueden rescatar de este caso están las siguientes:

- A pesar de los altos niveles de cumplimiento en BC, se da un debate intenso y con frecuencia muy polarizado sobre la verificación de la legalidad *versus* el manejo forestal sostenible.
- El FPB opera con un mandato limitado –no puede imponer castigos y solo puede opinar sobre políticas de relevancia directa para mejorar las prácticas forestales.
- A pesar de estas restricciones, sus informes sobre temas especiales han permitido crear un foro neutral para el debate constructivo sobre temas claves de interés público, incluyendo la implementación de la nueva legislación forestal.
- La independencia del FPB es importante para asegurar que todos los actores colaboren con el Consejo y respeten sus resultados.
- Aspecto clave en el éxito del FPB es su tono constructivo y profesional.
- El FPB no puede asegurar la verificación por sí mismo, ya que opera en un sistema de elementos interrelacionados, incluyendo actores menos imparciales como el gobierno, el sector privado y una fuerte sociedad civil.

Capítulo 6

La evolución del sistema de control forestal en Costa Rica

Este estudio de caso se terminó en marzo 2007 y fue escrito por Guillermo Navarro, Hans Thiel y José Joaquín Campos. Basado parcialmente en Navarro, G; Thiel, H. 2006. The Costa Rican National Forest Control System. London, UK, ODI. VERIFOR Country Case Study No. 6.

Cuadro 6.1
Costa Rica: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	4.3 millones	2005	UN Population Division 2006
Área	5,1 millones ha		FAO 2006
Cobertura forestal	47%	2005	UN Statistics Division 2006
Bosques públicos	24%	2000	FAO 2005
Producción industrial de madera en rollo	No hay datos	Promedio 2001-2005	ITTO 2005
Empleo en sector forestal formal	17.000	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Contribución del sector forestal al PIB	1,6%	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Valor de exportaciones de productos forestales	US\$18m	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Principales mercados internacionales para madera	No hay datos	2004	Global Timber 2007
Índice TI de percepción de corrupción (0-10, donde 0 = mayor corrupción)	4,1	2006	Transparency International 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,84	2004	UNDP 2006a

6.1 Introducción

Costa Rica ha pasado de ser uno de los países más fuertemente deforestados, a líder en forestería de plantaciones, manejo forestal sostenible y diseño e implementación de políticas forestales innovadoras para la protección y utilización de recursos

forestales y promoción del sector forestal. Sin embargo, algunos estudios indican que la deforestación y tala ilegal son todavía problemas de considerable magnitud (CATIE 2001, De Camino et ál. 2000).

Este caso describe la compleja mezcla de actores estatales, independientes y estatal-privados involucrados en el control y la verificación de la producción forestal en Costa Rica. Se analiza cómo la oposición tanto dentro como fuera del sector forestal ha socavado algunos componentes funcionales importantes de la administración, control y generación de ingresos.

6.2 Contexto del análisis

Costa Rica tiene un área continental de 5 millones de hectáreas, de las cuales 62,8% son de vocación forestal (MINAE 2001). Sin embargo, una agresiva política de desarrollo agrícola entre 1950 y 1990 resultó en una de las mayores tasas de deforestación en el mundo y un patrón de bosques muy fragmentado. El punto crítico se alcanzó en 1985, cuando la cobertura forestal se redujo a 24% del área original (Oficina Nacional Forestal 2001). Esto hizo que el Estado se preocupara por implementar un sistema de incentivos para impulsar la reforestación. La ley forestal de 1996 introdujo el pago para compensar a los dueños de bosques por la conservación de las funciones del bosque que proveen servicios ambientales a la sociedad (De Camino et ál. 2000). Estos incentivos, combinados con un vuelco en las políticas de desarrollo hacia la comercialización de servicios y el ecoturismo han logrado que la cobertura forestal se incremente hasta el 46% del territorio nacional; dicha cobertura está en diversos estados de regeneración (De Camino et ál. 2000).

La mayor parte de la madera legal proviene ahora de plantaciones forestales y sistemas agroforestales; solo el 4% proviene todavía de bosque natural. No obstante, una parte significativa (22%) del total de madera industrializada viene de fuentes ilegales; más que todo de árboles fuera del bosque, donde la administración forestal tiene poco control (Oficina Nacional Forestal 2004).

6.3 Antecedentes del sistema de control forestal de Costa Rica

Estructura organizativa

La autoridad forestal es responsable de dirigir el manejo forestal del país, y está conformada por cuatro entidades: el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), ambos del Ministerio del Ambiente, Energía, Minas y Telecomunicaciones (Minaet); además, la Comisión Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible conformada por instituciones académicas y de investigación que recomiendan instrumentos científicamente sustentados, como los estándares de manejo forestal, y la Oficina Forestal Nacional, que es un ente participativo para la definición de políticas e incluye varios actores del sector forestal privado y de organizaciones ecológicas¹.

¹ La Comisión Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible se denominó anteriormente, Comisión Nacional de Certificación Forestal.

El Sinac fue creado por la ley de Biodiversidad de 1998, como un sistema participativo de coordinación y manejo organizado en once áreas de conservación. Cada área tiene un centro administrativo regional, donde se toman las decisiones operativas y financieras, con un relativo nivel de autonomía. El contacto con los clientes se da en las 32 oficinas locales del Sinac, las cuales manejan las acciones de promoción y control forestal. Entre esas acciones están:

- Examinar las solicitudes de aprovechamiento, tanto en la oficina como mediante inspecciones de campo
- Otorgar permisos de corta de madera a dueños de bosques
- Verificar que la corta de madera se haga según los estándares nacionales de manejo forestal sostenible y otras provisiones importantes²
- Emitir los permisos de transporte de madera y etiquetas a los dueños de bosque
- Controlar el transporte de madera
- Controlar el cumplimiento de la ley en cuanto a aspectos administrativos; informar de las infracciones al poder judicial

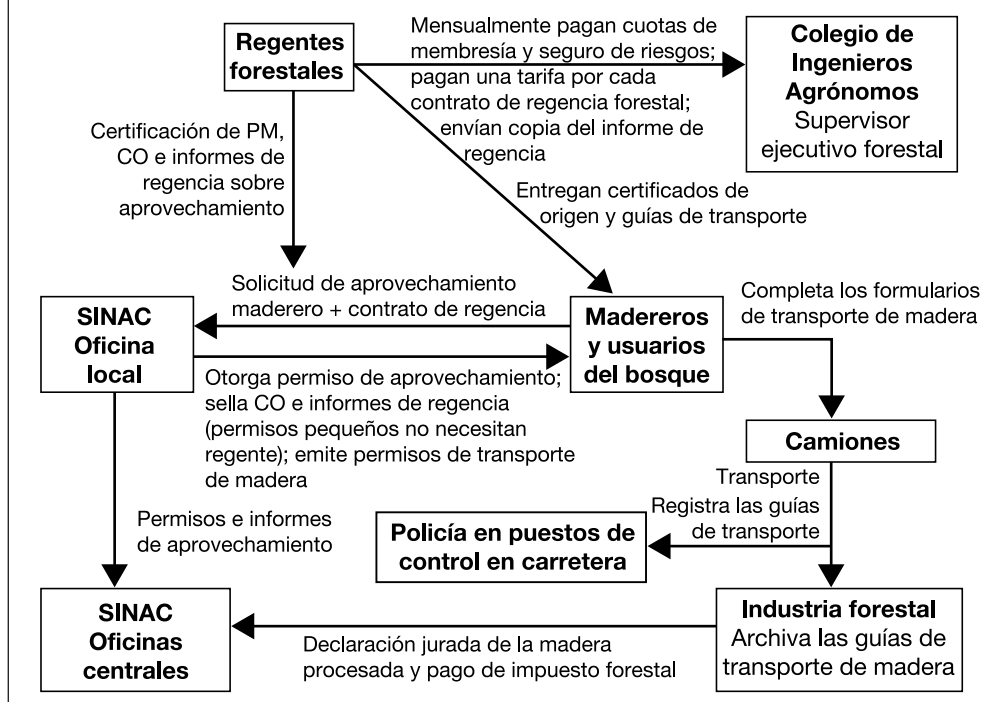
La función de controlar las operaciones de corta de madera se delegó a los regentes forestales en 1991. Estos son profesionales forestales independientes acreditados por el Colegio de Ingenieros Agrónomos (Ciagro). El trabajo de los regentes es supervisado por el Ciagro, a través de su Supervisor Forestal Ejecutivo. En la actualidad, aproximadamente 150 regentes forestales ejecutan 4000 regencias al año. Otros actores en el sistema de control forestal son la Policía Nacional, quienes revisan los permisos de transporte en puestos de control establecidos en carretera y los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (Covirenas). Estos grupos de la sociedad civil tienen como mandato –según la ley forestal– ejercer control social y supervisión de todas las actividades relacionadas con el uso de los bosques naturales y la vida silvestre, bajo la coordinación y supervisión del Sinac.

La administración forestal

La Figura 6.1 ilustra el flujo de procedimientos administrativos que abarca el sistema de control forestal. Hay varias opciones para solicitar permisos de aprovechamiento de madera. El regente forestal debe supervisar la preparación del plan de manejo de bosque natural, o del inventario forestal de árboles en potreros. Además, pueden emitir certificados de origen para árboles provenientes de plantaciones o sistemas agroforestales, los cuales pueden ser cortados y transportados sin restricciones. Los permisos pequeños se emiten en las oficinas locales del Sinac a los propietarios que desean aprovechar menos de 20 árboles para uso doméstico.

Una vez que la solicitud de aprovechamiento es aprobada por el Sinac, el dueño de los árboles debe contratar un regente forestal para que supervise la tala; el contrato respectivo debe inscribirse en el Ciagro y se debe pagar la tarifa correspondiente. El Sinac emite el permiso de corta respectivo. Durante el 2004, las oficinas locales del

² La ley permite a la administración hacer la verificación por sí misma o contratar a individuos o empresas auditoras.

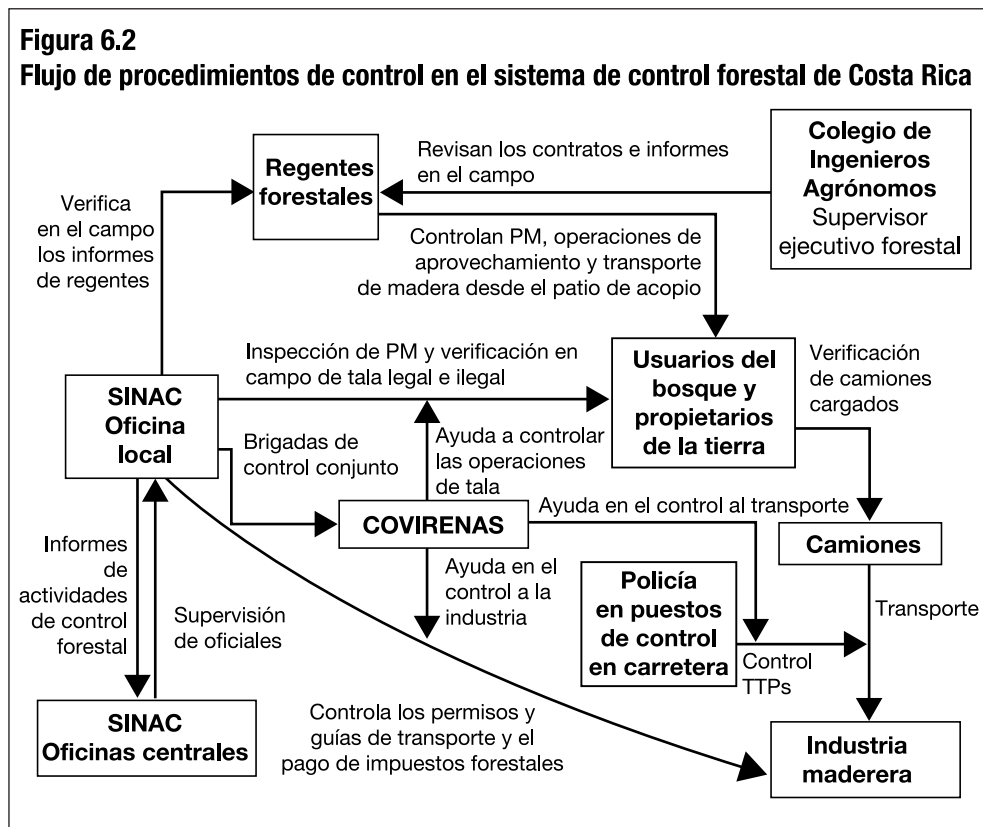
Figura 6.1**Flujo de procedimientos administrativos en el sistema de control forestal de Costa Rica**

Sinac emitieron 3747 permisos, de los cuales más del 50% eran permisos pequeños, 10% eran planes de manejo e inventarios forestales y el resto eran certificados de origen (Arias 2005). El regente debe informar al Sinac al inicio y durante las operaciones. Después de la revisión correspondiente, el Sinac otorga el permiso de transporte y las etiquetas plásticas para marcar las trozas. Una vez que finalizan las operaciones de aprovechamiento, el regente envía un informe de cierre al Sinac junto con los formularios de transporte y las etiquetas no utilizadas.

Procedimientos de control

La Figura 6.2 muestra el flujo de verificación y los procedimientos de control. Las oficinas locales del Sinac llevan a cabo inspecciones de campo antes de autorizar la corta de madera. Los regentes forestales son responsables de monitorear la ejecución del aprovechamiento y de registrar sus contratos ante el Ciagro, para que el Supervisor Forestal Ejecutivo supervise su trabajo. El Sinac extiende el permiso de transporte solo después de recibir un informe de regencia positivo, el cual debe verificarse en el campo. Arias (2005) afirma que el personal del Sinac realizó 2188 inspecciones de campo a planes de manejo, inventarios y permisos pequeños durante el 2004.

Los permisos de transporte se pueden usar para el control de la cadena de custodia; así, el usuario del bosque y la industria pueden verificar la cantidad y tipo de



productos transportados desde la fuente original hasta el destino final. Estos permisos son revisados a lo largo de la ruta por la policía, a menudo en colaboración con brigadas del Sinac y Covirenas. El personal local del Sinac inspecciona los aserraderos para asegurarse de que las trozas apiladas y la madera procesada hayan sido legalmente obtenidas; para ello revisan los permisos de transporte y las etiquetas. Además, recogen todas las guías de transporte usadas y se aseguran de que se han pagado los impuestos forestales por el período y los volúmenes correctos.

Verificación, controles cruzados y acatamiento

El sistema incorpora un cierto número de controles cruzados y balances (ver Figura 6.3):

- Los usuarios del bosque y los regentes pueden chequear la calidad de los servicios administrativos y funciones del personal local del Sinac y del Ciagro, e informar de irregularidades tanto en el ámbito administrativo y profesional (al Ciagro) como en el judicial.
- Se ejerce un control cruzado entre el personal del Sinac, Covirenas y la policía. La madera ilegalmente transportada o talada se incauta y, eventualmente, se aplican sanciones judiciales. Si el acusado es encontrado culpable, el poder judicial subasta la madera y deposita el dinero obtenido en una cuenta; el 50% va a la municipalidad y el otro 50% a un fondo forestal.

al cual le corresponde el 23% de esa suma por concepto de administración, control, educación ambiental y promoción del sector forestal.

Sin embargo, la falta de claridad en el texto de la ley hizo que la Cámara Forestal Costarricense impugnara el impuesto, con el argumento de que hay inconsistencias en la determinación del monto base del tributo. Aunque estas inconsistencias podrían resolverse legalmente, no ha habido voluntad política en el Sinac, y el impuesto forestal, en consecuencia, ya no se cobra. Esto significa un serio estrés financiero para el sistema de verificación, y limita severamente su eficiencia operativa. Entre las consecuencias de este estrés financiero están:

- Para cubrir el faltante, la unidad de control forestal recibe recursos del Fondo de Parques Nacionales y del presupuesto del gobierno central. El financiamiento insuficiente ha hecho que se pierda independencia; a menudo, las autoridades forestales deben aceptar el transporte y alimentación ofrecido por el usuario del bosque cuyas operaciones van a inspeccionar. Además, esa misma falta de recursos hace que no se hayan contratado muchas auditorías externas ni internas para evaluar las actividades administrativas y de control en las oficinas centrales y locales del Sinac, así como a la policía, regentes forestales y el Ciagro.
- El presupuesto del auditor ambiental, ubicado en el Minaet, debiera ser cubierto parcialmente con el impuesto forestal; sin él, el auditor no tiene capacidad para cumplir con sus tareas, por lo que se le percibe como débil e ineficiente.
- En el caso del Ciagro, la supervisión a los regentes debiera ser financiada con el 2% de la recaudación del impuesto forestal; ahora, el Colegio saca recursos de las cuotas de membresía y de las tarifas que pagan los regentes (solamente hay dos supervisores forestales ejecutivos para los 6-8000 informes de regencia recibidos al año), y actúa únicamente cuando un regente es denunciado.

La independencia presupuestaria es otra situación difícil en relación con los regentes, quienes son pagados directamente por los madereros o dueños del bosque. Esto los hace susceptibles a los intereses económicos de sus clientes y reduce su desempeño e independencia en el sistema de verificación. Se alega que la mayoría de los permisos de aprovechamiento no reciben el seguimiento debido y no se emite el informe de cierre porque los dueños de bosques no están dispuestos a pagar al regente por una última visita de inspección, después de que se ha sacado la madera.

Otros cuerpos de control, como la policía, tienen presupuestos asignados desde fuera del sector forestal, lo cual les permite actuar con independencia. Sin embargo, el papel de la policía en el sistema de verificación forestal depende de la voluntad política y sus controles no cubren todas las rutas de extracción maderera, lo que limita la eficacia de sus acciones. De igual manera, los inspectores de la sociedad civil organizados en brigadas de Covirenas trabajan *ad honorem*, sin ningún apoyo económico y bajo la supervisión del Sinac, lo que los hace dependientes y poco efectivos.

Normativa legal

De acuerdo con la ley forestal, la legalidad del uso de los recursos forestales se define por dos condiciones: observancia de las prohibiciones al aprovechamiento y

cumplimiento de los procedimientos requeridos para el aprovechamiento forestal permitido. Las sanciones abarcan prisión por tres meses hasta tres años, y confiscación de la maquinaria y equipos. Sin embargo, puesto que la ley no especifica sanciones para cada tipo de prohibición descrita en la ley, el procesamiento penal se vuelve muy complejo. Con frecuencia, los procesos penales se suspenden y, en la práctica, los ofensores actúan con total impunidad.

La Comisión Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible debe recomendar estándares de manejo al Sinac, para enriquecer la normativa legal obligatoria del país. Sin embargo, dichos estándares resultaron muy complejos y difíciles de interpretar, lo que dejó mucho a la discreción del personal del Sinac y provocó una veda administrativa para permisos de aprovechamiento en bosque natural debido a la complejidad del proceso para obtener un permiso legal. En consecuencia, los dueños de bosques prefieren eliminar la cobertura boscosa subrepticamente y hacer pastizales, y luego solicitar un permiso para sacar los árboles comerciales de sus ‘pastizales’. Este tipo de permiso es menos costoso y ofrece altos ingresos potenciales por hectárea. De acuerdo con Fundecor (2003), 30% de los árboles cosechados en pasturas entre 1999 y 2001 en la región de Sarapiquí eran realmente parte de un bosque natural intencionalmente degradado.

6.4 Desempeño del sistema

Distribución y coordinación de funciones

El sistema de control forestal costarricense comprende una amplia variedad de actores que ejecutan diversas funciones, lo cual permite realizar controles cruzados entre actores. Sin embargo, el actor central, Sinac, ha sido sobrecargado con funciones adicionales. Entre estas está la administración de los ‘permisos pequeños’ que, de acuerdo con la Ley Forestal, deberían ser administrados por los Consejos Ambientales Regionales y las municipalidades. Los consejos nunca se implementaron y el Minaet suspendió la autoridad de las municipalidades a emitir permisos pequeños debido a su poca capacidad técnica e institucional; en consecuencia, el Sinac tuvo que asumir esa función. Al mismo tiempo, el mandato legal establecía la necesidad de hacer inspecciones de campo antes de aprobar el permiso de aprovechamiento *solo si* había una justificación razonable; una directriz administrativa estableció la obligatoriedad de tales inspecciones (Minae Directriz DM-173-2001, 30 enero 2001). Puesto que los permisos pequeños representan más de la mitad de los permisos emitidos, esto significa una enorme carga administrativa para el personal local del Sinac y tiempos de espera de entre uno a tres meses (Arias 2005).

La falta de coordinación dentro del sistema es particularmente problemática para las unidades de control policial, quienes constituyen un ente aislado en la cadena de control forestal y no tienen información del Sinac sobre las actividades que se supone deben controlar. Tampoco tienen la capacidad para verificar especies forestales, calcular volúmenes, ni verificar el origen de la madera transportada contra la guía de transporte. Su única función es registrar la información del permiso de transporte en un cuaderno que para tal efecto tienen; dicha información no se hace llegar a ningún

eslabón de la estructura de verificación y control. La policía chequea los camiones que se detienen voluntariamente en los puestos de control para mostrar sus permisos. Esto implica que la madera clandestina transportada en camiones cerrados o en vehículos que simplemente no se detienen nunca se detectará, a menos que Sinac y Covirenas establezcan controles no sistemáticos en carretera.

Una de las principales críticas al sistema es el poder que deja en manos de los regentes forestales (Ferroukhi y Aguilar Schramm 2004); por ello, su supervisión es una función crítica. Por ley, el Ciagro es responsable de la administración, supervisión y sanción a sus miembros, los regentes forestales, sin otros controles externos. En consecuencia, Sinac no tiene competencia para controlar el trabajo de los regentes; además, hay poca coordinación entre el Sinac y el supervisor forestal ejecutivo del Colegio. El Ciagro tiene un pobre récord de investigación de denuncias a regentes forestales; solo unos pocos casos han resultado en suspensiones temporales y ninguno en pérdida de acreditación³. Puesto que los regentes son poco controlados, por lo general no completan sus tareas de supervisión a las operaciones de aprovechamiento de principio a fin, y entregan tarde –o nunca– sus informes de regencia.

En parte, esto se debe a la gran carga de responsabilidades que tienen los regentes en cuanto al control de las operaciones de aprovechamiento, manejo, diseño y ejecución de funciones silviculturales, así como tareas administrativas como la solicitud de permisos de transporte. Una solución pudiera ser que se establezca un balance de funciones entre el regente forestal y el ingeniero forestal, haciendo que este último asuma la responsabilidad por las operaciones pequeñas. El sistema de control forestal debiera, quizás, identificar y definir más claramente los roles de actores importantes, como madereros, camioneros e intermediarios, quienes son actores informales en el sistema, con poca o ninguna responsabilidad y posibilidad de control.

¿Se enfoca el sistema de control en los actores apropiados?

El enfoque del Sinac en el control de aquellos que operan legalmente, junto con la ausencia de controles sistemáticos a la industria procesadora, genera críticas en cuanto a lo poco que el sistema hace para controlar el uso de madera ilegal y la conversión de bosques. Recientemente, el Minaet ha decidido desarrollar e implementar una estrategia de control de la tala ilegal, con el objeto de integrar, fortalecer y consolidar la administración, control y protección de los recursos forestales a nivel nacional. La meta es disminuir la tala ilegal y actividades relacionadas, y sus consecuencias negativas para el ambiente y la sociedad, así como promover una amplia participación de todos los sectores de la sociedad civil en estos procesos.

¿Puede un sistema de control ser pro-pobre?

Durante todo el proceso evolutivo del sistema de control forestal se han adoptado políticas pro-pobres. Por ejemplo:

3 Esquivel, E. 2005. Fiscal Forestal del Ciagro. Comunicación personal.

- En relación con la tenencia de la tierra, los usuarios del bosque tienen varias maneras para probar la posesión legal o derechos de propiedad que les permitan el acceso legal a los recursos del bosque⁴.
- El impuesto forestal debe ser pagado por la industria y no por el dueño del recurso; esto facilita el aprovechamiento a los usuarios del bosque (incluyendo pequeños propietarios).
- El fondo forestal se usa para pagar a los propietarios por los servicios ambientales que su bosque natural, plantación forestal o sistema agroforestal ofrece a la sociedad.
- El sistema reconoce varios tipos de tenencia de la tierra y da prioridad a las organizaciones de pequeños propietarios y regiones donde las comunidades tienen bajos índices de desarrollo.

Sin embargo, el alto costo de los permisos y los trámites burocráticos limitan el acceso de los pobres a la legalidad. Además, algunas formas de tenencia de la tierra en zonas de frontera agrícola –donde viven los pobres – todavía no son reconocidas por el Sinac; entonces, para estos productores, las operaciones ilegales son la única forma de tener acceso al mercado.

6.5 Conclusiones

Las siguientes conclusiones se pueden obtener de este estudio de caso:

- Como producto de un proceso de desarrollo de 35 años, el sistema de control forestal costarricense ha tenido pocos éxitos pero es bastante estable. En general, se cuenta con el apoyo de grupos ambientalistas, una amplia base de la sociedad civil, profesionales forestales y personal de la administración forestal, y la oposición activa de los sujetos de control: madereros, intermediarios e industriales de la madera. Una mayor participación de actores no forestales pudiera hacer que el sistema fuera menos vulnerable a los ataques de actores fuertes dentro del sector.
- El financiamiento adecuado es crucial para el buen desempeño de cualquier instrumento de verificación. El impuesto forestal no ha sido eficaz; sin embargo, el sistema de control ha logrado sobrevivir con otras fuentes de financiamiento.
- La independencia financiera de los diferentes componentes del sistema también es vital. La dependencia presupuestaria del regente forestal a manos del maderero amenaza su independencia de acción. Por otra parte, entes verificadores y supervisores como el Ciagro, el auditor ambiental y Covirenas no cuentan con los recursos económicos que les permitan trabajar de manera eficiente.
- Cuando el marco legal impone restricciones muy serias al aprovechamiento de madera en bosque natural, el usuario tiende a esquivar a la administración forestal para encontrar otras estrategias que le den acceso a la madera que

⁴ La posesión de la tierra se puede probar con una certificación judicial que demuestre que el proceso de titulación está en camino, que el proceso no tiene conflictos ni cuestionamientos, y que existe un plano de la propiedad inscrito en el registro catastral.

quiere cosechar. Una normativa legal efectiva debe acompañarse de sanciones claramente definidas; de otra forma, los ofensores continuarán en la impunidad.

- Las competencias públicas solo se pueden delegar a entes privados o de la sociedad civil si un ente gubernamental ejerce supervisión y control sobre las acciones delegadas. Al delegar la administración y supervisión de los regentes forestales al Ciagro, se recargaron múltiples responsabilidades a la regencia, aparte del control forestal. En consecuencia, el control se hizo ineficiente, y a la administración forestal se le dificultaron las labores de coordinación.
- Debe haber una clara distinción entre manejo forestal y actividades reguladoras. El hecho de que el regente forestal combine actividades de manejo (preparación de planes de manejo) y reguladoras (inspección y certificación de la correcta implementación del plan de manejo) inevitablemente lleva a conflictos de intereses.
- La recolección de datos debe acompañarse de controles cruzados. La policía, Covirenas, regentes forestales y Sinac no tienen un sistema de información para aplicar controles cruzados entre la información que recuperan y los permisos de aprovechamiento; el control forestal es poco eficiente y difícil porque cada actor dentro del sistema de control y verificación solo influye en un corto segmento de la cadena de producción.
- Los gobiernos locales no juegan un papel activo en la administración y control de los recursos forestales en sus territorios, a pesar de que las políticas nacionales y las leyes forestales están orientadas hacia la descentralización y desconcentración de la administración de los recursos forestales. Este cambio de responsabilidades tiene un costo que pocas veces se tiene en cuenta: los fondos requeridos para crear capacidades en los organismos locales y regionales, de manera que logren efectivamente adueñarse de la administración y control de sus recursos forestales.

Capítulo 7

El sistema nacional de control forestal de Honduras

Este estudio de caso se completó en mayo 2008 y fue escrito por Mauricio Sánchez, Guillermo Navarro y Carlos Sandoval.

Cuadro 7.1
Honduras: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	7,2 millones	2005	UN Population Division 2006
Área terrestre	11,2 millones ha		FAO 2006
Cobertura forestal	41,5%	2005	UN Statistics Division 2006
Bosques públicos	75%	2000	FAO 2005
Producción industrial de madera en rollo	1,32 millones m ³	Promedio 2001-2005	ITTO 2005
Empleo en sector forestal formal	18.000	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Contribución del sector forestal al PIB	2,8%	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Valor de exportaciones de productos forestales	US\$40m	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Principales mercados internacionales para madera	US	2004	Global Timber 2007
Índice TI de percepción de corrupción (0-10, donde 0 = mayor corrupción)	2,5	2006	Transparency International 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,68	2004	UNDP 2006a

7.1 Introducción

El caso hondureño representa un sistema de control forestal muy poco reformado, donde la única actividad interna de verificación es el control del cumplimiento de los requisitos para obtener licencias de extracción y de transporte. El caso analiza el importante papel que ha jugado un monitor independiente nombrado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en respuesta al alto nivel de corrupción y conflictos en el sector forestal.

7.2 Antecedentes de control forestal en Honduras

Pérdida de bosques y degradación

La cultura, tradiciones y economía hondureñas se han basado tradicionalmente en la agricultura y ganadería, a pesar de que el 87% del territorio nacional (según datos oficiales) es de vocación forestal. No obstante, cada vez más gente se involucra en la tala de madera. Para algunos, este es un modesto complemento al ingreso familiar; para otros es una fuente principal de riqueza y poder.

Las áreas de bosques en Honduras, donde viven aproximadamente 1,5 millones de personas, tienen los mayores niveles de pobreza en el país (UNDP 2006b). La actividad forestal es uno de los pocos medios disponibles para generar ingresos, y mucha gente se embarca en la tala y comercialización ilegal de madera debido a la falta de oportunidades de empleo. Típicamente, los pobladores locales sirven como mano de obra a poderosos actores de la industria maderera, o limpian terrenos por su propia cuenta para agricultura y ganadería.

No ha habido un monitoreo sistemático de la cobertura forestal en Honduras, pero los datos oficiales indican que la reducción anual ha permanecido en alrededor del 1% durante los últimos 30 años (AFE-COHDEFOR 2006). La producción forestal ilegal podría ser del 75-85% en bosques latifoliados y del 30-50% en bosques de pino (FEHCAFOR et ál. 2003). Con base en cálculos de producción clandestina de madera de pino, ese estudio determinó pérdidas económicas para el gobierno hondureño del orden de US\$55-70 millones al año.

La implementación de un sistema de verificación forestal en Honduras deberá enfrentar muy serios problemas de corrupción y amiguismo. Aplicando el viejo adagio “En río revuelto, ganancia de pescadores”, algunas grandes industrias de la madera se han aprovechado del caos en las operaciones de control forestal para incrementar su capital a expensas del deterioro de los recursos y del ambiente. Y no solo se han aprovechado de la situación, sino que han ayudado a empeorarla y a perpetuar el caos mediante la colocación de su gente en importantes puestos públicos, quienes sirven a sus propios intereses y están listos a sobornar a los funcionarios que intentaran evitar la destrucción de los recursos forestales (EIA 2005).

Tenencia de los bosques

La distribución de la tierra en Honduras data del período colonial, pero todavía existen problemas en la definición de derechos sobre la tierra, principalmente en los departamentos del noreste. De acuerdo con la Ley Forestal (Decreto No. 85-71), las áreas forestales se clasifican como bosques públicos (estatales o comunales –ejidales) o privados (incluyen terrenos de comunidades indígenas, supervisados por el Estado).

Los derechos de tenencia y usufructo de la tierra y sus recursos forestales con frecuencia se traslapan, se disputan, o simplemente se ignoran (Del Gatto et ál. 2004). La presión sobre la tierra es constante; incluso hay movimientos indígenas cuyo principal objetivo es recuperar sus tierras ancestrales, que hoy están en manos de terratenientes o se han declarado como propiedad estatal.

¿Cómo se ha hecho el control forestal, históricamente?

Antes de 1971, el estado tenía muy poco control sobre el sector forestal en Honduras. Esto cambió con la promulgación de la Ley Forestal de 1971 y la nacionalización de la cobertura forestal en el período 1974-1992. Entre 1992-2000, se devolvieron los derechos sobre la cobertura forestal a los dueños de la tierra, como parte de un intento por desarrollar un nuevo paradigma de manejo forestal. A fines del 2007 se aprobó la nueva Ley Forestal. Esta reconocía, por primera vez, la separación entre el sector forestal y agrícola, se le asignaba su propio presupuesto y se creaba el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), el cual vino a remplazar a la anterior autoridad forestal (Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal –AFE-COHDEFOR). La ley también consideraba la creación de los fondos de reinversión forestal, introducía una distribución más justa de los beneficios entre las comunidades dueñas de bosques, gobiernos locales y gobierno central, y establecía regulaciones ambientales más estrictas.

En el sector ambiental se mantienen activas varias organizaciones no gubernamentales. En el ámbito político, una de las más influyentes es la Alianza Cívica, apoyada por Cáritas de Honduras, la cual se enfoca principalmente en la defensa del medio ambiente contra las operaciones mineras. Con un mayor enfoque en la protección de los bosques, el Movimiento Ambientalista de Olancho (MAO), apoyado por el sacerdote católico Andrés Tamayo, trabaja a un nivel más popular, organiza marchas de protesta y otras demostraciones pacíficas. Olancho es una de las regiones productoras de madera más importantes del país, con una alta concentración de madereros legales e ilegales. La presión ejercida por estos movimientos de la sociedad civil, en particular el MAO, ha servido de mucho para generar la voluntad política que permitió la aprobación de la nueva ley forestal en setiembre 2007.

7.3 El mandato legal por control forestal

El marco legal del sistema hondureño de control forestal es muy amplio y disperso -abarca 21 leyes y regulaciones. El principal instrumento es la nueva Ley Forestal que, entre otras cosas, considera el daño ambiental a los bosques como un delito e introduce sanciones mucho más severas por la tala ilegal.

El mandato legal por el control forestal es responsabilidad del ICF, encargado de supervisar la extracción industrial, transporte y procesamiento de productos forestales. Otras entidades estatales, como la Policía Nacional, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, el Fiscal Público del Ambiente y las municipalidades también pueden participar en las actividades de control forestal.

El Fiscal Público del Ambiente, en representación del Ministerio Público, y las fuerzas armadas han jugado un papel muy activo en el control forestal, participando en operaciones conjuntas directamente en bosques y carreteras. Con base en el Decreto No. 153-95, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) lanzó una iniciativa de monitoreo forestal independiente en el 2005, la cual busca fortalecer los esfuerzos para luchar contra la tala ilegal (Recuadro 7.1).

Recuadro 7.1

Monitoreo forestal independiente en Honduras

CONADEH es el defensor de los habitantes establecido con el fin de “garantizar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución de la República” (Decreto No. 153-95), incluyendo el derecho a un ambiente sano. Para cumplir con este aspecto ambiental de su mandato y responder a la creciente preocupación pública por la tala ilegal, CONADEH consultó con Global Witness en el 2004, y en el 2005 ambas iniciaron un proyecto piloto de MFI. Desde el inicio, el proyecto contó con el apoyo oficial de la entonces autoridad forestal (AFE-COHDEFOR), que vio en este compromiso con la transparencia y el escrutinio externo, una oportunidad de reparar su dañada imagen.

A pesar de lo limitado de sus recursos, el proyecto ha funcionado por más de tres años y ha crecido en personal y cobertura geográfica. Sus principales objetivos son: (i) generar información confiable sobre tala ilegal y comercialización; (ii) asegurar la objetividad y transparencia de las operaciones de monitoreo realizadas por la autoridad forestal (ahora ICF); (iii) fortalecer la capacidad operativa del ICF mediante operaciones conjuntas en el campo y compartiendo experiencias y habilidades. Después de la fase inicial de un año, las funciones y apoyo de Global Witness se fueron reduciendo a favor de CONADEH. En este momento, el proyecto está totalmente en manos nacionales. Un paso importante en la consolidación del proyecto fue la creación del Comité Consultivo Interinstitucional en el 2007. Dicho comité revisa los informes de MFI antes de que se publiquen. En el comité participan el ICF, la Comisión Nacional Anticorrupción, el fiscal público del ambiente, el procurador de la nación para el ambiente, las fuerzas armadas y representantes de organismos profesionales forestales y de la sociedad civil. Inevitablemente, el gran número de miembros de este comité ha hecho que su funcionamiento sea complejo pero, a la vez, ha ayudado al reconocimiento del proyecto y a mejorar el nivel de los informes de seguimiento.

Recientemente se han creado entidades nacionales y subnacionales para la coordinación interinstitucional, con el fin de mejorar la gobernabilidad y modernización del marco legal. A nivel nacional, la Agenda Forestal Hondureña es un cuerpo independiente que funciona como foro permanente de cooperación entre los actores del sector forestal. Este foro permite a las instituciones públicas, actores privados y ONG participar en términos de igualdad en el proceso de planificación que guía el desarrollo sostenible de los recursos forestales del país. En la región de la costa norte, la Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH), un organismo apolítico y sin fines de lucro de la sociedad civil, impulsa la cooperación entre los diferentes actores del sector.

7.4 Diseño del sistema de control forestal

Honduras no cuenta con un sistema de verificación forestal consolidado. El ICF se encarga directamente de la administración de la ley forestal y de los recursos forestales del país¹. Además, tiene el poder de aprobar la formulación e implementación de los

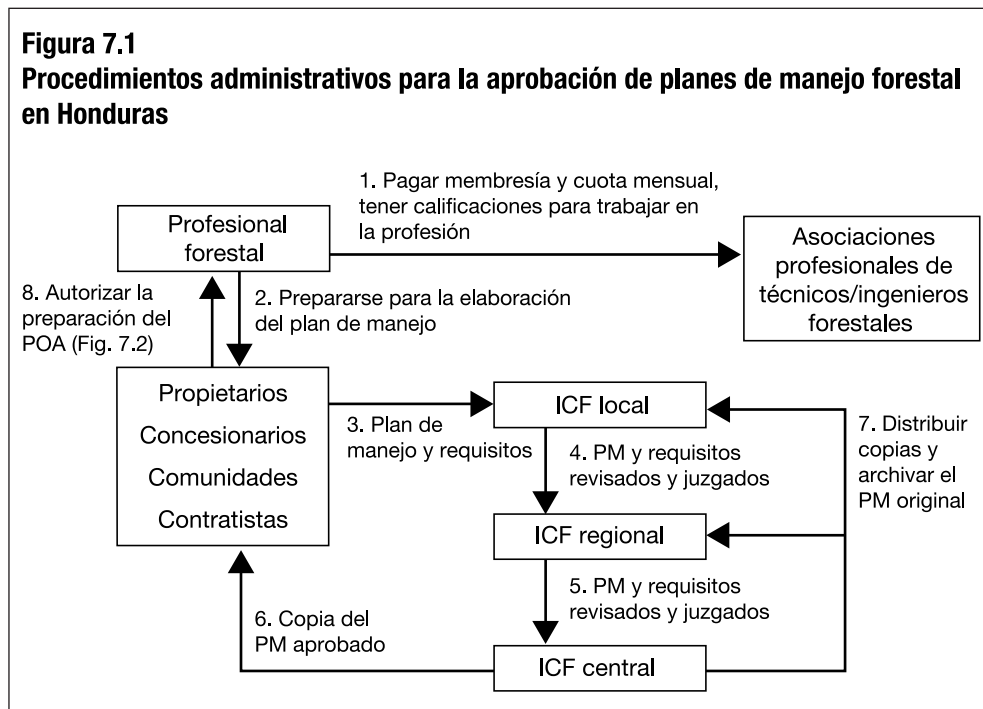
1 El sistema actualmente en uso no es muy diferente del anterior; todavía es necesario desarrollar nuevas regulaciones y especificaciones técnicas y administrativas.

planes de manejo en boques públicos y privados y de autorizar la extracción de madera según los planes aprobados. La principal actividad de verificación es el cumplimiento de los requisitos necesarios para obtener una licencia de aprovechamiento: la preparación y aprobación del plan de manejo (Figura 7.1) y la preparación y aprobación del plan anual de operaciones (Figura 7.2).

El plan operativo anual (POA) es el instrumento técnico para ejecutar el plan de manejo forestal; en su formulación y aprobación intervienen el propietario, los técnicos asignados por el propietario y el personal regional del ICF (temporalmente, en el 2006, los planes eran aprobados en las oficinas centrales del ICF). La Figura 7.2 muestra los pasos y los actores involucrados en la aprobación e implementación de los planes operativos.

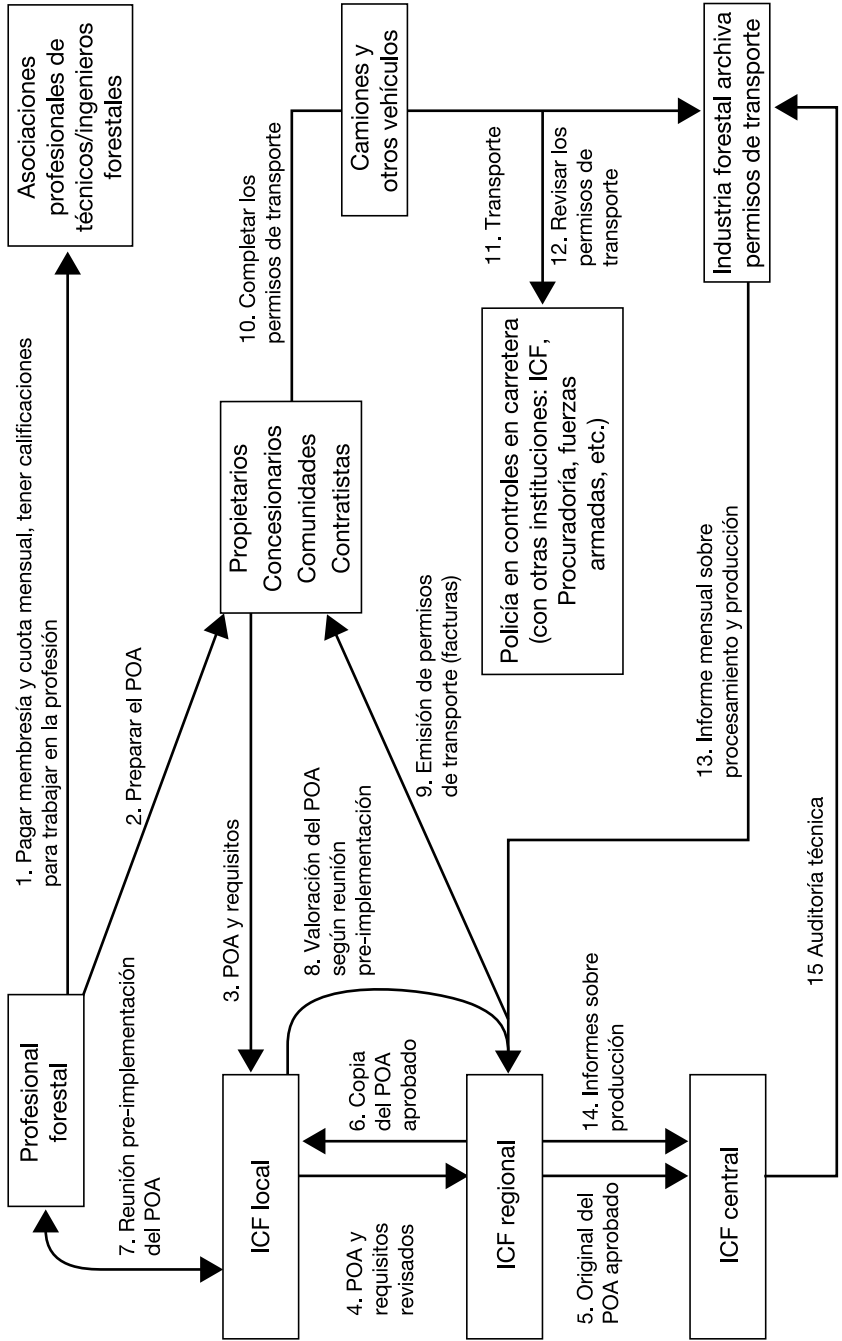
Después que el POA haya sido aprobado, y el propietario o contratista autorizado haya pagado los impuestos municipales, se debe pagar al ICF por sus servicios administrativos, como requisito para que se emita el permiso de transporte². Este permiso tiene dos objetivos principales: verificar la legalidad de los productos transportados y verificar la producción de madera en las industrias, a partir de los volúmenes de madera en rollo recibida.

Las oficinas regionales del ICF también otorgan licencias de extracción no comercial, que prohíben la venta de productos. Sin embargo, la violación a estos permisos es bastante generalizada, pues quienes poseen el permiso sacan más madera



² Bajo la nueva ley forestal, el ICF tiene presupuesto independiente pero, hasta tanto no se publique una nueva regulación para implementar la ley, se mantendrá el sistema actual de pagos.

Figura 7.2
Procedimientos administrativos para la aprobación e implementación del plan operativo anual en Honduras



de la autorizada para fines domésticos y la venden en el mercado local, sabiendo que es poco lo que se puede hacer para controlar esta práctica. Entre otras violaciones están la tala de árboles sanos con permisos de extracción de árboles muertos, caídos o quemados en pie. En los bosques de pino, se otorgan permisos para sacar árboles afectados por el escarabajo *Dendroctonus frontalis*; sin embargo, esos permisos se usan para cortar árboles sanos fuera del área afectada por la plaga. Esto fue comprobado por el proyecto piloto MFI (CONADEH/Global Witness 2005, *Global Witness/CONADEH* 2006).

Dentro del ICF, el Departamento de Auditoría Técnica (DAT) es responsable de las operaciones de control y verificación de la implementación de los estándares técnicos y regulaciones. Este departamento trabaja en cuatro áreas:

- Evaluación de los planes de manejo a nivel nacional
- Mantenimiento de un registro de las industrias forestales
- Mantenimiento de un registro de los aserraderos locales
- Auditorías a las industrias forestales y depósitos locales con la metodología estandarizada usada por las oficinas regionales del ICF.

La verificación de los POA en el campo incluye actividades antes, durante y después del aprovechamiento; se busca controlar la correcta implementación de, entre otros, la demarcación física, actividades de protección, construcción y mantenimiento de caminos, tratamientos silviculturales (árboles semilleros, manejo de desechos, raleos periódicos, etc.), protección a árboles remanentes, uso de permisos de transporte, y prevención y control de la erosión. Sin embargo, la falta de recursos humanos y materiales hacen que la verificación muy pocas veces sea hecha de la manera correcta.

La verificación del transporte consiste en revisar que se tengan los permisos de transporte debidamente completados y confirmar que el documento original y las copias coincidan. El permiso debe tener datos de cantidad de madera reportada y cantidad transportada, fecha de emisión del permiso o factura, número de resolución del POA, sellos del ICF, confirmación de las dimensiones de las piezas transportadas y datos del vehículo descrito en la factura.

La Figura 7.3 muestra las relaciones entre el personal del ICF y otros actores que participan en actividades de verificación, ya sea de manera conjunta o independiente. La policía tiene la autoridad y la responsabilidad de solicitar el permiso de transporte en puestos fijos de control y en cualquier parte de la ruta que sigan los productos desde el bosque hasta la planta procesadora. El fiscal de distrito también puede hacer actividades similares de verificación, pero con una metodología y estándares diferentes. Un importante actor extra-sectorial es el proyecto de MFI implementado por CONADEH (ver Recuadro 7.1).

7.5 Desempeño del sistema de control forestal

Hasta muy recientemente, el actor principal en el control forestal de Honduras fue AFE-COHDEFOR. Este organismo, creado en 1972, tenía el control de todos los bosques ubicados en terrenos públicos y privados; sus prerrogativas incluían la

conservación, reforestación, explotación, industrialización y comercialización de los productos obtenidos de los bosques. En 1992, cuando se devolvieron a sus dueños los bosques antes nacionalizados, AFE-COHDEFOR dejó de ser el dueño y administrador *de facto* de los recursos forestales, y pasó a ser un administrador con funciones que no generaban ingresos, como la aprobación de planes de manejo en bosques privados y la coordinación de licitaciones de madera de bosques nacionales.

Según el informe de una comisión auditora (Flores y Eveline 2004), el 38% de los recursos financieros y logísticos de AFE-COHDEFOR estaban concentrados en sus oficinas centrales de Tegucigalpa. Menos del 24% se distribuían entre las cuatro regiones que producen más del 92% de la madera en troza. Financieramente, AFE-COHDEFOR dependía de la venta de madera y pagos del sector privado. Los grupos ambientalistas criticaban mucho su falta de eficiencia y corrupción. Para remediar esto, su remplazo, el ICF, se creó como agencia descentralizada adscrita a la Presidencia de la República, con su propio presupuesto y autonomía. Todavía falta por verse si el ICF logrará reducir la tala ilegal en el país.

Bajo el régimen del AFE-COHDEFOR, el Departamento de Auditoría Técnica tenía las mayores responsabilidades por la verificación, pero estaban centralizadas en oficinas centrales. El impuesto forestal no era suficiente como para mantener un sistema administrativo tan complejo y, además, realizar las operaciones de verificación y control en todo el país.

Según el DAT, en el 2006, el 90% de las auditorías revelaban alguna anomalía (en mayor o menor grado), pero solo se lograba resolver el 3% de los casos debido al desorden legal imperante, actos irregulares cometidos por los actores durante el proceso, o negligencia y falta de voluntad en la AFE. Si bien existe un manual de procedimientos para hacer una auditoría, los oficiales tienen la potestad de decidir si lo usan o no.

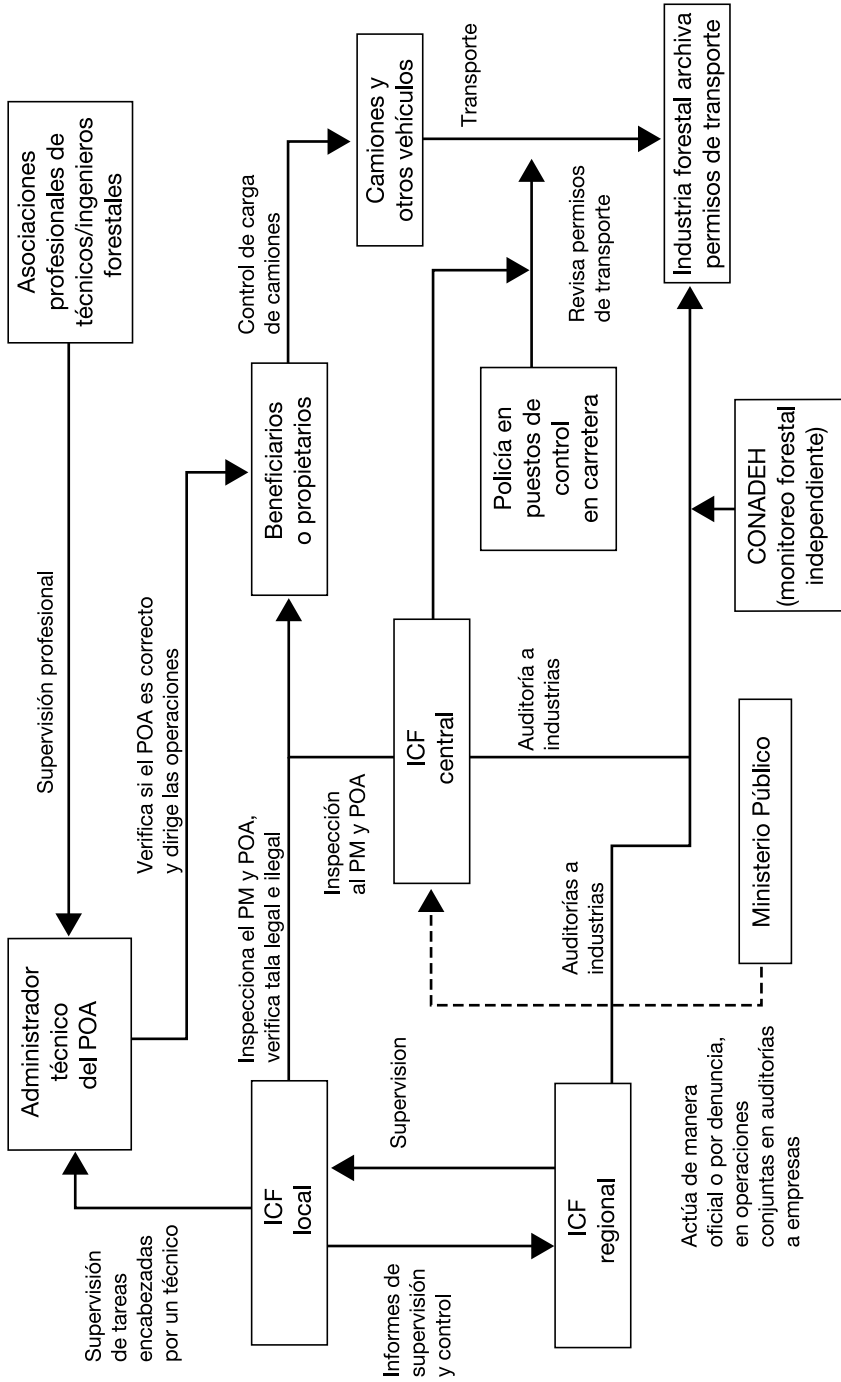
El fiscal público ambiental creía que AFE-COHDEFOR no tenía un protocolo definido para hacer las auditorías, que no existían controles y que, en consecuencia, el Ministerio Público podría participar en una revisión del DAT, para hacer que las metodologías de ambas instituciones fueran compatibles. Como ejemplo se habló de una auditoría que le tomó al fiscal ambiental casi tres meses, en tanto que AFE-COHDEFOR la hizo en día y medio.

Los informes de monitoreo independiente que CONADEH elabora se envían a los miembros del Comité Consultivo Interinstitucional para su revisión y luego se suben a la página web de la Comisión³. El MFI se ha convertido en el principal mecanismo para poner en evidencia las actividades de campo que no se están implementando según la licencia otorgada. Sin embargo, los observadores mencionan tres puntos débiles en la implementación del MFI en Honduras:

- La ausencia de un protocolo para seleccionar las operaciones de aprovechamiento que se auditan; esto significa que, eventualmente, el MFI podría ser manipulado políticamente para que se centre en un grupo específico de violadores.

3 Mas de 50 informes de misiones han sido publicados en los tres primeros años de actividad; todos están disponibles en: http://www.conadeh.hn/informes_monitoreo_forestal.htm

Figura 7.3
Actores intra y extra-sectoriales participantes en la verificación forestal en Honduras



- La falta de estándares que aseguren una evaluación objetiva.
- El hecho de que los auditores del MFI se vean expuestos a amenazas contra su seguridad personal por parte de los violadores de la ley.

7.6 Lecciones aprendidas

El caso de Honduras demuestra que, para el éxito del control y verificación forestal, es necesario que los actores realmente se apropien de la herramienta. La inclusión de la sociedad civil organizada, el sector privado y los gobiernos municipales en la formulación de políticas estatales de control forestal ha sido importante en las últimas dos décadas. Sin embargo, tal apertura, en la mayoría de los casos, se ha limitado a consultas y no se ha dado una participación real.

En Honduras se da una fuerte tendencia cultural hacia la evasión de las regulaciones que gobiernan la conducta humana; esta actitud se haya ampliamente generalizada y arraigada en todos los niveles de la sociedad –y el sector forestal no es la excepción. El poder económico y político van de la mano y con frecuencia se ejercen para permitir que grupos dominantes ignoren u obvien regulaciones, desde los procedimientos más simples hasta las leyes. Sin embargo, no solo los poderosos violan las leyes. Los permisos de extracción no comercial se crearon para favorecer a los más pobres, pero igual se irrespetan con total impunidad, lo que refuerza la cultura de desobediencia a las regulaciones establecidas. La respuesta a esta cultura de evasión es la formulación de reglas poco realistas y regulaciones excesivas a la actividad productiva. Combinado con la confusión e incertidumbre en cuanto a la tenencia de la tierra, esta proliferación de regulaciones y requisitos es tal que se vuelve materialmente imposible cumplir con todos ellos (Del Gatto et ál. 2004).

Finalmente, el estudio de caso ofrece valiosas lecciones acerca del MFI. Se dice que el MFI es realizado por una tercera parte independiente que, con el consentimiento de las autoridades estatales, ejecuta actividades de monitoreo forestal (*Global Witness* 2005). Por lo general, esta tercera parte es una ONG o empresa privada. La experiencia hondureña demuestra que una institución pública nacional también puede ser un buen monitor forestal, como es el caso de CONADEH, y que no necesariamente necesita el consentimiento de las otras autoridades del Estado⁴. Esto representa una variante interesante, en relación con otros proyectos de MFI, ya que emplea un enfoque más endógeno e institucional del monitoreo forestal.

⁴ Si bien no era un requisito legal, el proyecto de MFI tuvo el reconocimiento oficial de AFE-COHDEFOR. Según varios de los actores, esto facilitó su trabajo y contribuyó al establecimiento de una relación colaborativa con ese organismo y, posteriormente, con su sucesor, el ICF.

Capítulo 8

Verificación forestal en Nicaragua

Este estudio de caso se completó en marzo 2007 y fue escrito por Filippo Del Gatto, Guillermo Navarro, Ove Faurby y Armando Argüello.

Cuadro 8.1

Nicaragua: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	5,5 millones	2005	UN Population Division 2006
Área terrestre	12,1 millones ha		FAO, 2006
Cobertura forestal	42,7%	2005	UN Statistics Division 2006
Bosques públicos	No hay datos	2000	FAO 2005
Producción industrial de madera en rollo	No hay datos	Promedio 2001-2005	ITTO 2005
Empleo en sector forestal formal	9.000	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Contribución del sector forestal al PIB	0,7%	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Valor de exportaciones de productos forestales	US\$12m	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Principales mercados internacionales para madera	No hay datos	2004	Global Timber 2007
Índice TI de percepción de corrupción (0-10, donde 0 = mayor corrupción)	2,6	2006	Transparency International 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,70	2004	UNDP 2006a

8.1 Introducción

Nicaragua es considerado el país más pobre del continente americano, con un PIB anual *per cápita* de US\$950 (BCN 2006, PNUD 2005). La contribución del sector forestal al PIB es mínima, pues aporta alrededor del 1%; sin embargo, los bosques se consideran como el recurso natural más importante del país para su desarrollo económico y reducción de la pobreza. Aproximadamente el 43% del territorio nicaragüense está cubierto de bosques (5,2 millones ha), más de la mitad de los cuales pudieran ser manejados para la producción forestal sostenible.

En este caso de estudio se describe el sistema nicaragüense de control forestal, en especial sus actividades de verificación. El caso ilustra algunos aspectos claves de los sistemas de verificación y control, que pudieran ser relevantes para otros países; entre ellos:

- *Un fuerte enfoque en el acatamiento.* En Nicaragua, las actividades de verificación y control tradicionalmente se han orientado a la extracción de madera y operaciones de procesamiento, en tanto que la asignación de permisos por parte de las autoridades forestales han sido muy poco escrutadas. En la actualidad, se notan cambios en este sentido. Por ejemplo, en el 2006 se llevaron a cabo investigaciones que permitieron descubrir la asignación fraudulenta de permisos de tala en pequeña escala a grandes empresas madereras.
- *Poca atención a la deforestación.* Las principales causas de pérdida de bosque en Nicaragua son el cambio de uso hacia ganadería y agroindustria. No obstante, la verificación y control forestal se enfoca en la tala; la deforestación recibe atención solo cuando se practica en áreas protegidas, y pasa virtualmente desapercibida en cualquier otra parte. De nuevo, pareciera que se están dando cambios positivos con la reciente definición legal de la deforestación como delito ambiental.

8.2 La verificación y control forestal en Nicaragua

El debate nacional sobre verificación y control forestal en Nicaragua se enfoca en la tala ilegal y comercialización asociada, ya que el público percibe estas actividades como los motores de la deforestación. Tal percepción es reforzada por los medios, que a menudo describen al sector forestal como una mafia que devasta el ambiente y socava la autoridad y legitimidad estatal.

En consecuencia, la mayoría de los actores comparten un sentido de urgencia en cuanto a detener la tala y comercialización ilegal. Los madereros privados perciben los efectos de manera negativa: reglas excesivas, demasiados controles y una opinión pública muy crítica que les culpa por un problema –la deforestación– sobre el cual, en realidad, su responsabilidad es limitada. El hecho es que, a pesar de que en general se piensa que hay un fuerte nexo entre tala ilegal y deforestación, en realidad, estos dos fenómenos no están muy relacionados en Nicaragua. En términos volumétricos, la tala ilegal es mayor en los bosques de pino (Richards et ál. 2003), pero la deforestación se da casi totalmente en bosques latifoliados de la región atlántica en aras de las inversiones en ganadería y agricultura (Faurby 2005).

Si la tala ilegal no es la principal fuerza detrás de la deforestación, entonces, ¿de dónde surge este discurso nacional que acusa a la industria maderera? De acuerdo con varios observadores, el poder de los ganaderos es un factor. Los empresarios del sector forestal alegan que los ganaderos ejercen presión para mantener la atención pública y los esfuerzos gubernamentales enfocados en las operaciones forestales, distrayendo la atención de la conversión a ganadería. En Nicaragua, al igual que en otros países, la ‘cruzada’ contra la tala ilegal brinda a los políticos un medio de alto perfil para hacerse ver como los servidores del bien público. Durante las elecciones del 2006, se dio un fuerte aumento en la retórica alrededor de la tala ilegal y la aprobación de nuevos

instrumentos legales, ambos más con el interés de lograr publicidad que de encontrar soluciones a largo plazo.

8.3 Mandatos de control y verificación

La verificación y control forestal en Nicaragua se basan en un complejo marco formado por múltiples instrumentos, entre los que están:

- El estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica (Ley no. 28, 1987)
- La ley de municipalidades (Leyes no. 40 y 261, 1988)
- La ley ambiental (Ley No. 217, 1996)
- La ley forestal (Ley no. 462, 2003)
- La ley de delitos ambientales (Ley no. 559, 2005)
- La veda maderera (Ley no. 585, 2006)

Estos instrumentos legales establecen una red de múltiples agencias, instituciones y actores encargados de las actividades de verificación y control (Figuras 8.1 y 8.2). Cada institución o actor tiene su propio mandato definido por ley, pero no existe un mandato general para el sistema de verificación forestal en general.

Algunos de esos mandatos tienen más apoyo público que otros, el cual, aparentemente, no se relaciona con los méritos específicos del mandato, o el nivel de participación de los actores en la definición. Más relevante parece ser la percepción sobre el nivel de logro del mandato en relación con el discurso explícito sobre tala ilegal. Así, el mandato del Instituto Nacional Forestal (INAFOR) para controlar el uso del bosque goza de un amplio apoyo, pero no la forma en que el INAFOR está desempeñando su mandato. En contraste, el Procurador Ambiental se ha encargado recientemente de investigar la tala ilegal, lo que le ha valido el aplauso de los medios y de amplios sectores públicos.

8.4 Verificación en Nicaragua: diseño y práctica

Como antes se dijo, los mecanismos de verificación y control involucran a múltiples actores e instituciones. Algunos de esos mecanismos son intra-sectoriales, establecidos por la ley forestal y su reglamento. Otros son extra-sectoriales, establecidos por diferentes instrumentos legales como el estatuto de autonomía de las regiones de la Costa Atlántica, la ley de municipalidades, la ley ambiental y la ley de delitos ambientales. Aunque a continuación se describen de manera separada, en realidad los dos sistemas se traslapan y algunos actores (como las municipalidades) tienen responsabilidades intra y extra-sectoriales.

Mecanismos de control y verificación establecidos por la Ley Forestal de Nicaragua

La Figura 8.1 muestra el sistema intra-sectorial de control y verificación, sus principales actores y funciones. El sistema tiene un fuerte énfasis en el acatamiento por parte del maderero (supervisión al dueño del bosque o concesionario que realiza las operaciones de aprovechamiento).

INAFOR, una agencia ejecutiva del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), es responsable del control rutinario y monitoreo del uso de recursos forestales fuera de las áreas protegidas; esta agencia también inspecciona el procesamiento y comercialización de productos madereros. Estas funciones se delegan en los **oficiales municipales** de INAFOR. Sus principales tareas son:

- Revisión en oficina de los planes de manejo y planes anuales de aprovechamiento
- Inspecciones de campo en los sitios bajo aprovechamiento
- Revisión de los informes mensuales entregados por los regentes forestales (profesionales forestales acreditados)
- Control de las actividades de transporte
- Auditorías a las instalaciones industriales

Para apoyar las acciones de control del INAFOR, la ley forestal también establece la delegación de tareas de monitoreo y administración forestal a los **regentes forestales**; entre esas tareas están:

- Comprobar la correcta elaboración del plan de manejo y plan anual de aprovechamiento
- Supervisar las operaciones de tala
- Asegurar el uso correcto de los permisos de transporte
- Entregar informes mensuales a la oficina local del INAFOR

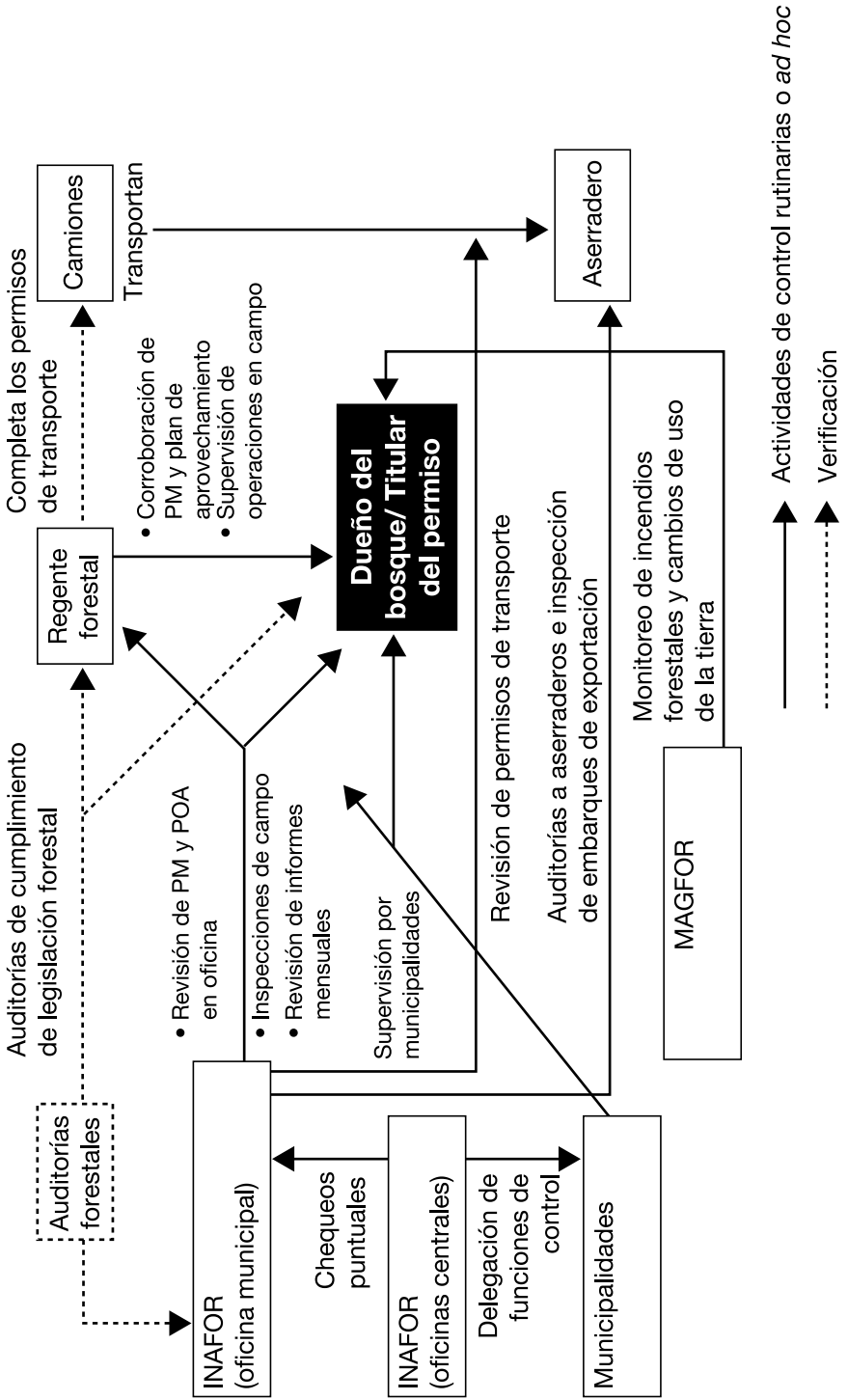
Los oficiales municipales del INAFOR, en teoría, son supervisados por el Departamento de Monitoreo, ubicado en las oficinas centrales. Estas acciones de supervisión, sin embargo, son esporádicas y bastante superficiales; entonces, el personal local opera con un alto nivel de autonomía (CINCO/CIP 2006).

Los gobiernos locales pueden establecer convenios con INAFOR, mediante los cuales la municipalidad asume las funciones administrativas y de control. Varios de estos convenios ya se han firmado, pero la mayoría están apenas iniciando. Algunas municipalidades también se han comprometido con el control de incendios forestales y cambios de uso de la tierra. Sin embargo, fuera de las áreas protegidas, esta es una responsabilidad primaria de MAGFOR.

En teoría, las auditorías forestales pueden considerarse como ‘la pieza de verificación’ de este sistema de control multiestratificado. Estas auditorías externas se definen en la ley forestal y deben ser hechas por individuos o empresas independientes y especializadas, acreditadas por el INAFOR. Su objetivo es controlar la implementación de los planes de manejo y planes anuales de aprovechamiento. Mediante esta acción, los auditores forestales pueden verificar las acciones de los madereros y de los regentes (e indirectamente de los oficiales municipales del INAFOR). El financiamiento ha sido el talón de Aquiles de las auditorías forestales. Si bien deben ser contratadas por el INAFOR, la ley no especifica la fuente de recursos para pagarlas. En consecuencia, este mecanismo de verificación todavía no ha sido implementado.

En julio 2006, INAFOR y Global Witness –una ONG inglesa– firmaron un acuerdo para la implementación de un proyecto piloto de monitoreo forestal independiente (MFI) en Nicaragua, con el mandato de generar información confiable sobre tala ilegal

Figura 8.1
Control y verificación forestal en Nicaragua



en el país y asegurar la objetividad y transparencia de las actividades de monitoreo que ejecutan las autoridades relevantes (INAFOR / Global Witness 2006). Según algunos observadores, las funciones asignadas a los auditores forestales han sido retomadas, al menos en parte, por el MFI. Pero la mayoría de los actores (incluyendo al personal de MFI) opinan diferente y alegan que el MFI debe apoyar y observar el trabajo de los auditores y no reemplazarlos en sus funciones.

Verificación forestal extra-sectorial

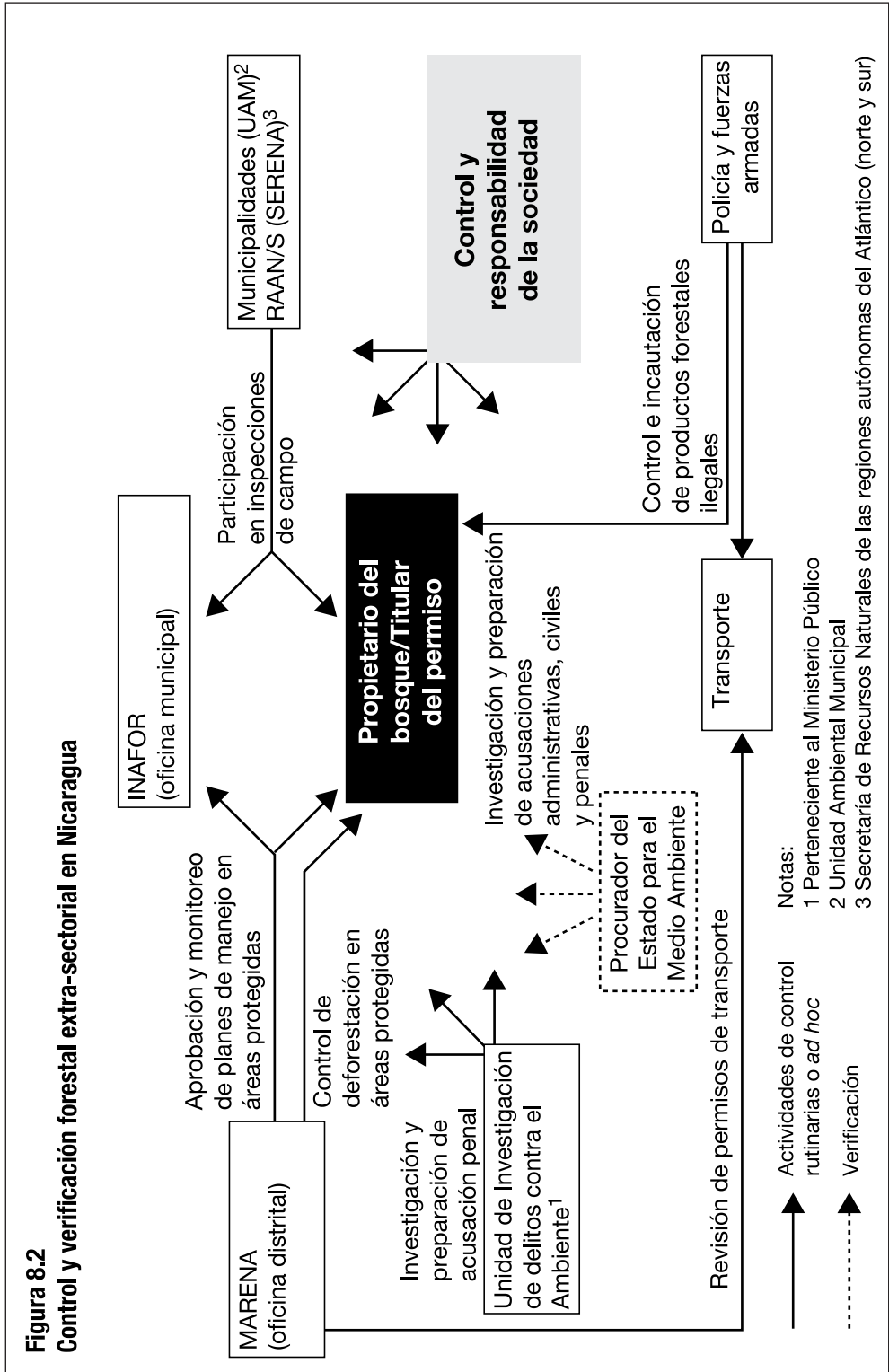
La Figura 8.2 ilustra el sistema de control y verificación extra-sectorial, según se establece en varios instrumentos legales. De nuevo, el sistema tiene un fuerte énfasis en el acatamiento por parte de quienes realizan las operaciones madereras.

En el 2006 se promulgó una veda maderera que prohibía las operaciones de aprovechamiento en todas las áreas protegidas. Antes de esto, el manejo forestal era posible en algunas áreas protegidas. En tales casos, el INAFOR podía extender permisos de aprovechamiento si el plan de manejo era aprobado por la oficina distrital del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA). El monitoreo de las operaciones en áreas protegidas, así como el control del transporte de los productos obtenidos, también eran responsabilidad de la oficina distrital de MARENA. Todas estas funciones se han eliminado con la veda forestal, aunque el ministerio conserva la responsabilidad por investigar la deforestación y extracción ilegal en áreas protegidas.

La ley de municipalidades otorga poderes significativos de monitoreo y supervisión a los gobiernos locales. Las unidades ambientales municipales son las encargadas de cumplir con el mandato, por medio de inspecciones de campo en colaboración con el personal local de INAFOR y MARENA. En las dos regiones autónomas de la Costa Atlántica (Región Autónoma del Atlántico Norte –RAAN y Región Autónoma del Atlántico Sur –RAAS), este papel lo cumple SERENA, la Secretaría de Recursos Naturales del gobierno regional. A menudo se solicita apoyo a la policía nacional y a las fuerzas armadas para controlar el transporte de productos forestales. Ambas instituciones cumplen un papel clave en la aplicación de la veda forestal, particularmente (pero no solo) a lo largo de las fronteras del país.

En este caso, la verificación es responsabilidad del procurador ambiental, según lo establece la ley ambiental de 1996. La Procuraduría ambiental forma parte de la Procuraduría General de la República, y es responsable por representar y defender los intereses públicos y del estado en asuntos ambientales. En años recientes, esta institución ha estado activa en la lucha contra la tala ilegal. Como se muestra en el Cuadro 8.2, en el 2005 más del 50% de todos los casos investigados tenían que ver con tala, transporte y procesamiento de madera ilegal.

La Unidad de Investigación de Delitos Ambientales fue establecida en el 2006 como parte de la Fiscalía pública para apoyar la aplicación de la nueva ley de delitos ambientales. Esta unidad puede llevar sus propias investigaciones de campo para determinar violaciones contra la ley. Aunque todavía es muy pronto para decirlo, podría convertirse en un nuevo elemento de verificación dentro del sistema general de gobernabilidad forestal en Nicaragua.



Estas dos entidades se financian a través del presupuesto que la Asamblea Nacional aprueba anualmente para sus instituciones huéspedes (la Procuraduría General y la Fiscalía Pública); con esto se logra que su financiamiento sea independiente de interferencias externas. Sin embargo, buena parte de la industria maderera nicaragüense mantiene lazos estrechos con los principales partidos políticos, los que a su vez mantienen un estricto control sobre la mayoría de las instituciones públicas, incluyendo la Procuraduría y la Fiscalía, lo que resulta en un alto nivel de vulnerabilidad a la manipulación política.

Cuadro 8.2

Casos investigados por la Procuraduría Ambiental de Nicaragua en el 2005

Delito	Número	Porcentaje
Tala, transporte y procesamiento de madera ilegal	310	53,2
Quemas ilegales	57	9,8
Otros (p.e. caza furtiva, pesca ilegal, contaminación de aire/agua/suelo, extracción ilegal de materiales)	216	37
Total	583	100

Fuente: Procuraduría Ambiental 2006.

8.5 ¿Cuáles funciones de verificación se pueden identificar?

Según lo establece la ley forestal, el principal objetivo de las auditorías forestales (que, como se dijo, no se han implementado) es valorar el desempeño de los madereros y regentes forestales, según lo establecido por las normas de manejo forestal. Evidentemente, las auditorías tienen, entonces, una *función de monitoreo* bastante restringida, con un fuerte enfoque en elementos particulares del sistema general de gobernabilidad forestal. Considerando que los auditores forestales deben ser acreditados, contratados y pagados por el INAFOR, es muy poco probable que se pongan a señalar fallas en las prácticas de asignación de recursos de la institución. De hecho, estas tareas no están incluidas en su mandato establecido por ley.

A pesar de que su mandato es mucho más amplio, la Procuraduría ambiental se ha restringido a funciones de monitoreo, con un fuerte énfasis en el cumplimiento legal de operadores individuales. Esto, sin embargo, ya está cambiando debido, más que todo, a los abusos que se han dado con los permisos otorgados por el INAFOR en el marco del reglamento de la ley forestal, los cuales autorizan la explotación maderera en pequeñas áreas dentro de fincas sin necesidad de elaborar un plan de manejo. La abundante asignación ilícita de estos permisos a grandes empresas madereras que trabajan en áreas extensas de bosque ha hecho que la Procuraduría ambiental centre su atención en el sistema global (incluyendo la asignación de recursos y el desempeño institucional del INAFOR); con esto, la Procuraduría empieza a asumir *funciones de auditoría*.

En ambos mecanismos de verificación no existe una *función de retroalimentación formal*, mediante la cual la información generada por los auditores forestales o la Procuraduría ambiental pueda ser validada y devuelta a las instituciones relevantes para contribuir con el proceso de reformas. De la misma forma, no existe un procedimiento para hacer que la información sea accesible al público en general. En contraste, ambos mecanismos tienen un claro nexo con la *función de acatamiento obligatorio*. Los informes de los auditores, una vez aprobados por el INAFOR, pueden usarse como fuente de información técnica para la aplicación de las sanciones establecidas por la ley forestal y su reglamento; por su parte, la Procuraduría ambiental tiene la autoridad para presentar acusaciones ante el INAFOR (por sanciones administrativas) o ante el sistema judicial (por sanciones civiles y penales).

8.6 Desempeño de los mecanismos de verificación

Auditorías forestales

No es posible evaluar el funcionamiento de las auditorías forestales puesto que todavía no se han implementado. Sin embargo muchos actores tienen una opinión positiva de este mecanismo y se lamentan de que no se haya implementado.

Como se ve en la Figura 8.1, los controles rutinarios a las operaciones forestales se delegan en los funcionarios municipales del INAFOR, en colaboración con los regentes forestales. Estos dos actores forman parte de la comunidad forestal local. No es de extrañarse que el incumplimiento por parte de los madereros locales se trate con indulgencia y se apliquen medidas poco drásticas. En general, las violaciones se ven como errores aceptables (justificables por las difíciles condiciones de trabajo) y tratadas con suma flexibilidad, cuando de sanciones se trata. Esto ayuda a mantener la cohesión social entre la comunidad forestal local (Pendleton 1998), pero a la vez genera desconfianza entre los actores de fuera del sector.

En este contexto, muchos observadores creen que las auditorías forestales son mecanismos necesarios (y relativamente suaves), que podrían aportar un nivel adicional de transparencia y responsabilidad y, al mismo tiempo, ser aceptables para la comunidad forestal local.

La Procuraduría ambiental

Los datos del Cuadro 8.2 muestran el nivel de compromiso de la Procuraduría ambiental, la cual lleva a cabo un trabajo notable con muy escasos recursos. Más de la mitad de todos los casos investigados en el 2005 tuvieron que ver con la tala, transporte y procesamiento ilegal de madera, pero ninguno con deforestación. Esto es sorprendente, tomando en cuenta que Nicaragua pierde entre 50.000 y 70.000 hectáreas de bosque al año (FAO 2005, Faurby 2005). Como se dijo al inicio de este estudio de caso, el cambio de uso de la tierra hacia agricultura y ganadería es, de lejos, la causa principal de pérdida de bosques en Nicaragua, mucho más que las operaciones de aprovechamiento forestal.

Por lo tanto, si bien el trabajo de la Procuraduría ambiental refleja el discurso común sobre tala ilegal y, en alguna medida, los anhelos populares, en realidad está haciendo muy poco para atacar la pérdida de recursos forestales del país.

De igual manera, los impactos en términos de gobernabilidad forestal son bastante limitados. Los madereros rechazan las actividades de la Procuraduría ambiental por varias razones. Primera, comprensiblemente, perciben un sesgo contra ellos, pues sus actividades son estrechamente controladas en tanto que se deja de lado la deforestación. Segunda, las acciones de la Procuraduría ambiental a menudo van acompañadas de una dura retórica contra los madereros. Tercera, el enfoque legal es diferente. Los estándares aplicados por la Procuraduría se basan en la ley ambiental y la ley contra delitos ambientales, en tanto que los del INAFOR y de los madereros se basan en la ley forestal y su reglamento. La nueva –y vaga– ley de veda forestal no hace sino agregar más incertidumbre legal.

Todo esto ha creado una especie de barrera de desconfianza y resentimiento entre ambos bandos. En palabras de Lang (1996), “*el control es posible solo si es aceptado por quienes son controlados*”. El trabajo de la Procuraduría ambiental en años recientes no ha ayudado mucho a construir un ambiente propicio para la gobernabilidad forestal en Nicaragua.

De acuerdo con el Procurador ambiental, la falta de atención a la deforestación en el 2005 se debió a que ‘tala rasa’ y ‘cambio de uso’ no estaban claramente definidos como delitos ambientales; tal definición se dio recién a mediados del 2006, cuando apareció la ley contra delitos ambientales. Entonces, a pesar de la confusión en cuanto a estándares legales, esta nueva ley podría eventualmente promover un cambio en la Procuraduría ambiental y un enfoque más justo de los delitos forestales. Esto, ciertamente, ayudaría a los bosques nicaragüenses.

8.7 Lecciones aprendidas

Entre las lecciones que pueden obtenerse de este caso están:

- El apoyo público al mandato de verificación no necesariamente refleja su alcance o la participación de los actores en su definición. En Nicaragua, tal apoyo pareciera relacionarse más estrechamente con la percepción del público acerca del nivel de logro de un actor o institución relevante.
- Además de los mandatos institucionales en particular, parece necesario contar con un mandato legal general para el sistema de verificación global. En Nicaragua, los varios instrumentos legales establecen una red de múltiples agencias, con un número grande de instituciones y actores involucrados en actividades de verificación. Cada actor o institución tiene su propio mandato definido por ley, pero no hay un mandato general para todo el sistema.
- Es necesario decidir cuál marco legal aplicar. Los estándares legales aplicados por la Procuraduría ambiental se basan en la ley ambiental y en la ley contra delitos ambientales, en tanto que los del INAFOR y de los madereros se basan en la ley forestal y su reglamento. La nueva –y vaga– ley de veda forestal no hace sino agregar más incertidumbre legal.
- Las fuentes de financiamiento deben definirse claramente durante el diseño del sistema. En Nicaragua, los auditores forestales (elemento clave del sistema de verificación forestal) no son operativos porque la ley forestal no especifica la fuente de financiamiento para pagarlos.

- Si se emplea el MFI, se necesita entender claramente su papel en relación con los mandatos de otras instituciones y actores: ¿el MFI sirve de apoyo o reemplaza a otros?
- Finalmente, este caso plantea una pregunta importante en cuanto al *objetivo* de la verificación. ¿Es el cumplimiento legal su enfoque principal, o lo es otro tema de interés público, como la deforestación? Aunque en Nicaragua el cambio de uso de la tierra es la principal causa de pérdida de bosques, las actividades de verificación y control se enfocan en la extracción y procesamiento de madera. El diseño del sistema debe ser claro en cuanto a los impactos que se quieren alcanzar.

Capítulo 9

Acatamiento de la ley bajo el sistema brasileño de gobernabilidad forestal

Este estudio de caso se terminó en diciembre 2007 y fue escrito Hans Thiel. Parcialmente basado en Thiel, H; Viergever, M. 2006. *Giants Don't Leap: Verification in Brazil's Process towards Sustainable Forestry*. London, UK, ODI. VERIFOR Country Case Study No. 5.

Cuadro 9.1
Brasil: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	186.4 millones	2005	UN Population Division 2006
Área	835,6 millones ha		FAO 2006
Cobertura forestal	57,2%	2005	UN Statistics Division 2006
Bosques públicos	No hay datos	2000	FAO 2005
Producción industrial de madera en rollo	132, 2 millones m ³	Promedio 2001-2005	ITTO 2005
Empleo en sector forestal formal	471.000	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Contribución del sector forestal al PIB	3,4%	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Valor de exportaciones de productos forestales	US\$2,2bn	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Principales mercados internacionales para madera	No hay datos	2004	Global Timber 2007
Índice TI de percepción de corrupción (0-10, donde 0 = mayor corrupción)	3,3	2006	Transparency International 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,79	2004	UNDP 2006a

9.1 Introducción

Este estudio de caso ilustra la importancia del compromiso político, liderazgo visionario y coordinación intersectorial para atacar las causas de la deforestación ilegal, explotación predatoria de los bosques y corrupción asociada. Con ello se quiere promover profundas reformas legales e institucionales que, junto con las innovaciones tecnológicas, mejoren

la aplicabilidad y acatamiento de las leyes que regulan el uso de la tierra y de los bosques. De este proceso de reformas está surgiendo un interesante sistema de administración, control y verificación descentralizada, en el cual la autoridad, entre otras competencias, es ejercida de manera conjunta entre el gobierno nacional y la administración forestal de los estados, con el apoyo de un innovador sistema de información¹.

Brasil es un país con el tamaño de un continente, y el 57% de su territorio está ocupado por bosques. El 60% de la cuenca amazónica es brasileña. Las cadenas productivas que usan madera representan el 4% del PIB brasileño y 8% de sus exportaciones, las cuales generan más de US\$1,4 bn de ingreso fiscal anual y crean aproximadamente 2 millones de empleos directos e indirectos. Más del 85% de la producción de madera de bosques naturales del país proviene de la Amazonia brasileña, donde operan 2570 compañías madereras en 72 regiones productivas (*'polos maderiros'*) que generan un ingreso anual de US\$2,5 bn. El valor de las exportaciones de maderas amazónicas es de poco menos de US\$1 bn al año, el 30% de las cuales van a países de la UE (Thiel y Viergeveer 2006).

Más de dos tercios de los 17 millones de metros cúbicos de madera en rollo producida en la Amazonia brasileña en el 2003 se originó en la tala rasa. La ganadería y los cultivos de soya, responsables por el 70-80% de la deforestación, han sido enormes fuentes de madera ilegal para la industria. Esto se debe a que la agricultura, a diferencia del manejo forestal legal, no requiere una tenencia formal de la tierra. El registro de la tenencia de la tierra es bastante precario en Brasil; en consecuencia, las situaciones no resueltas alientan el uso predatorio y la explotación de los bosques, en vez del manejo sostenible y la conservación de los bosques. Por ello, hay una considerable disparidad entre las cantidades de madera autorizada y las consumidas por la industria maderera. Se estima que hasta el 80% del total de madera producida en la Amazonia brasileña proviene de fuentes ilegales (PAS 2006).

9.2. Motores y mandato del control y verificación forestal

La preocupación por las alarmantes tasas de deforestación en la Amazonia brasileña, además de la posición de Brasil como el mayor productor y consumidor de productos de maderas tropicales del mundo, hizo que el gobierno brasileño creara el Programa Forestal Nacional (PFN) en 1998 y lo reforzara en el 2000. Este programa fue el resultado de un amplio proceso participativo en el que se involucraron más de 600 organizaciones de diferentes segmentos de la sociedad, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y la conservación de los bosques de manera compatible con otras políticas públicas. El PFN busca disminuir la deforestación mediante: (i) la duplicación de la cobertura de áreas reforestadas para asegurar el abastecimiento de madera a la industria y reducir la presión sobre los bosques naturales, y (ii) la promoción del manejo forestal sostenible por medio de la construcción de capacidades. Un elemento central del programa es la regularización de la compleja situación de manejo y tenencia

¹ En el ejercicio de las competencias públicas de manera conjunta, las autoridades públicas nacionales y subnacionales ejercen las mismas funciones, cada una en su nivel jerárquico y jurisdicción territorial.

de la tierra cubierta de bosques, especialmente en los bosques públicos federales. En el 2003, se creó por decreto presidencial la Comisión Interinstitucional Coordinadora del Programa Nacional Forestal (CONAFLOR), conformada por 37 instituciones de diferentes sectores, con el fin de implementar esas políticas.

El Instituto Brasileño del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), a través de su Programa de manejo de los recursos naturales renovables (ProManejo), ha sido otro impulsor de las reformas. El principal objetivo de ProManejo fue apoyar el desarrollo y adopción del manejo forestal sostenible en la Amazonia brasileña. Entre sus tareas estuvieron la evaluación de los sistemas de administración y verificación forestal y el desarrollo de opciones más eficientes y transparentes. Activo desde 1999, ProManejo se implementó dentro del contexto del programa piloto de conservación del bosque húmedo brasileño (PPG7), financiado por los países miembros del G7, la Comunidad Europea y Holanda. El PPG7 ofreció el financiamiento y apoyo técnico, pero ProManejo fue ejecutado por el gobierno brasileño en colaboración con la sociedad civil y el sector privado.

El Grupo permanente de trabajo interministerial para reducir la deforestación en la Amazonia brasileña (GPTIRID), coordinado por el jefe de gobierno (*'Casa Civil'*)² de la Presidencia de la República, también fue establecido en el 2003. El GPTIRID está conformado por 13 ministerios que tienen intereses o impacto en la Amazonia brasileña, los organismos de control (el Ministerio Público³ y la Policía federal) y organismos técnicos como el Instituto Nacional de Investigación Espacial (INPE). Su plan de acción incluye monitoreo y control, planificación del uso de la tierra, desarrollo económico sostenible e infraestructura (GPTIRID 2004).

Entre junio 2003 y mayo 2006, Casa Civil junto con los ministerios del Ambiente, Integración Nacional y Planificación, Presupuesto y Administración, y siete estados amazónicos crearon un nuevo marco de desarrollo para la región: el *Plano Amazonia Sustentavel* (Plan para la Amazonia Sostenible) (PAS 2006). El objetivo de este plan es coordinar las acciones federales y estatales en el contexto sectorial y territorial, y alentar la participación activa de la sociedad civil, el sector privado, los estados y las municipalidades. Por medio de la descentralización y la definición de políticas regionales inclusivas que fomenten el diálogo y el consenso, el PAS espera revertir las desigualdades regionales, la concentración de los recursos económicos, la exclusión social y los patrones predatorios de crecimiento. Los lineamientos generales del PAS son: promover la planificación del uso de la tierra, regularizar la tenencia de la tierra y minimizar la deforestación ilegal por medio de medidas de acatamiento obligatorio, monitoreo y promoción de formas más intensivas de uso de la tierra. El PAS pone énfasis en la gobernabilidad, cumplimiento legal y presencia activa de todos los niveles jerárquicos como prerequisites para el crecimiento sostenible. El plan también subraya la necesidad de la integración económica regional, tanto dentro del ámbito nacional como dentro de la región amazónica suramericana.

2 Casa Civil es un poderoso organismo que intermedia entre el ejecutivo y el legislativo; su mandato incluye la revisión de los borradores de todas las leyes.

3 El Ministerio Público investiga ofensas criminales y las denuncia ante las autoridades judiciales. El Ministerio Público es independiente del poder ejecutivo.

Todos estos procesos se benefician con un fuerte mandato político que incluye los niveles de gobierno más altos y actores claves de la sociedad civil. Aunque el discurso explícito converge en la preocupación por la deforestación, la débil gobernabilidad y desigualdades en la Amazonia brasileña, el tema (muy sensible) de los bosques tropicales como bienes públicos globales y la ‘internacionalización de la Amazonia’ también se perfilan como amenazas y, en consecuencia, motores importantes para la acción.

9.3. Estructura institucional

El marco actual dentro del cual operan las principales instituciones ambientalistas del sector público es el sistema nacional ambiental (SISNAMA), cuyo órgano principal es el Consejo Ambiental Nacional (CONAMA) conformado por 103 representantes de todos los segmentos de la sociedad. SISNAMA aconseja al gobierno, promueve estudios, propone lineamientos y determina normas y procedimientos relacionados con el tema ambiental. El eje central del sistema es el Ministerio del Ambiente, responsable de la planificación, coordinación y supervisión de las políticas ambientales. A nivel nacional, el brazo ejecutivo es el IBAMA y a nivel de los estados, las agencias ambientales estatales son las responsables por la implementación de los programas y proyectos, monitoreo y control ambiental en sus jurisdicciones. Ellas deben establecer sus propias normas y procedimientos, en tanto que no entren en conflicto con la legislación federal. Cuando las agencias estatales no tienen la capacidad necesaria, IBAMA toma la posta.

En 1998, la constitución brasileña introdujo como mandato el ejercicio descentralizado y concurrente de la autoridad forestal en manos del gobierno central, los estados y las municipalidades. Sin embargo, no fue sino en marzo 2006 que la nueva ley de bosques públicos reformó el Código forestal de 1965, para dar a los estados y municipalidades la responsabilidad por el otorgamiento de licencias y el monitoreo de actividades forestales en bosques privados, estatales y municipales y unidades de conservación en sus respectivas jurisdicciones. Junto con los estados, IBAMA –la agencia federal – supervisa las competencias descentralizadas y el acatamiento de las leyes. La administración forestal descentralizada se implementa mediante un sistema de información transparente e innovador que permite a la autoridad forestal nacional supervisar a los estados. La nueva ley también creó el Servicio Forestal Brasileño para regular el manejo de los bosques públicos federales, promover el manejo forestal sostenible y manejar un fondo nacional para el desarrollo forestal. Además, la ley del 2006 incluyó la autorización al sector forestal de operar legalmente al permitir, por vez primera, la producción legal de madera en bosques públicos bajo el sistema de concesiones.

Los estados tenían hasta octubre 2007 para asumir sus competencias forestales dentro del marco del SISNAMA, incluyendo la creación de sus propios sistemas de control y administración forestal. Estos sistemas deben interconectarse con el sistema nacional de información forestal (SISCOM) y el sistema nacional de información ambiental (SISNIMA). Aunque los estados tienen libertad para implementar sus propios sistemas de verificación y administración forestal, también pueden pedir

ayuda al IBAMA. Los términos de tal cooperación los define la autoridad nacional, e incluyen un acuerdo para implementar un sistema electrónico y una comisión conformada por múltiples actores para dar seguimiento. IBAMA ofrece a los estados el sistema DOF (*Documento de Origen Florestal*) para la administración forestal, el cual fue recientemente elaborado, así como capacitación para su uso.

El acatamiento se controla verticalmente entre el ministerio público a nivel federal y estatal, ambos actúan de manera conjunta para detectar infracciones a la ley y llevar a los infractores ante la corte criminal. Las sanciones administrativas, como incautación de madera o multas, son administradas también de manera conjunta entre el IBAMA y la oficina ambiental de cada estado. El papel de la sociedad civil, como monitor independiente del proceso, no puede ignorarse: la capacidad de ONG ambientalistas, de los medios, la industria y la academia para ejercer control y escrutinio sobre los actores públicos es bastante alta.

9.4. Administración y verificación del cambio de uso de la tierra y del aprovechamiento maderero

Uso de la tierra y cambio de uso

En las propiedades ubicadas en la ‘Amazonia legal’⁴, solo el 20% del área puede deforestarse; el 80% restante debe mantenerse como reserva legal. Para apoyar a las agencias ambientalistas de los estados a implementar esta regulación, IBAMA desarrolló, a través del PPG7, un sistema de planificación de uso de la tierra: el Sistema de Licencias Ambientales en Propiedades Rurales (SLAPR), que combina el otorgamiento de licencias con el monitoreo y control del cambio de uso de la tierra. Para obtener una licencia ambiental, se debe ingresar al sistema la información sobre los límites geo-referenciados de la propiedad y las áreas de reserva legal y protección en pendientes y a lo largo de cursos de agua, de manera que las autoridades puedan monitorear los cambios en la cobertura forestal mediante imágenes de satélite. La adopción del SLAPR varía entre estados; en algunos, como en Mato Grosso, ya ha estado operativo por años, mientras que en otros, como en Roraima, todavía no se utiliza.

Aprovechamiento maderero

Antes de someter un plan de manejo forestal a la consideración de las autoridades, una empresa maderera debe obtener una licencia ambiental y una ‘aprobación previa’ (MMA 2006a). Esta aprobación verifica la legalidad de la tenencia de la tierra y el estatus legal de las personas o empresas involucradas, y prueba la existencia de los bosques en cuestión mediante un mapa geo-referenciado basado en una imagen de satélite. Estos parámetros han sido los comúnmente usados en actividades fraudulentas para lavar madera ilegal a través de empresas ficticias y/o bosques inexistentes, para los cuales se obtienen créditos de madera falsos.

⁴ La Amazonia legal brasileña incluye, por ley, a los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Maranhão y Tocantins.

Una vez que se han verificado las condiciones legales, el plan de manejo o la solicitud de cambio de uso se remiten a la agencia ambiental correspondiente⁵. Los planes de manejo en bosque natural deben satisfacer los estándares de manejo forestal sostenible definidos por el gobierno federal en su Instrucción Normativa No. 5. Esos planes deben ser preparados y ejecutados bajo la responsabilidad técnica de un ingeniero forestal o agrónomo registrado ante el Consejo Regional de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía (CREA). Una vez que la administración aprueba el plan de manejo, emite una autorización de aprovechamiento/explotación, la cual autoriza un crédito por volumen de madera en el sistema de declaración de origen (DOF). Los madereros registrados en el sistema y en el nuevo catastro técnico pueden acceder en línea al sistema DOF, de la misma forma en que los clientes de un banco usan cajeros automáticos para sacar dinero de sus cuentas.

El sistema permite a los productores administrar sus volúmenes de madera y ofrecerlos en línea a consumidores industriales registrados. Cuando un consumidor acepta una oferta, la transacción queda registrada en el sistema y los volúmenes acordados (por especies) se debitan automáticamente del volumen acreditado. El productor, entonces, imprime un permiso de transporte de madera, el cual tiene un código de barras. Cuando se transporta la madera a la industria, se ingresa la información del permiso en el sistema DOF, el cual automáticamente controla contra la base de datos y genera un crédito de volumen para la industria. Esto permite a la industria emitir sus propios permisos DOF para transportar sus productos a sus clientes.

Al asignársele al productor la responsabilidad por imprimir sus permisos DOF e informar a la administración, este nuevo sistema reduce costos, burocracia y el riesgo de que los volúmenes de madera sean usados de manera fraudulenta por terceros. Una innovación interesante es el nexo creado entre productor y consumidor a través del proceso administrativo: esto abre el camino a un mercado electrónico de madera legalmente producida.

Verificación y monitoreo

La verificación del cumplimiento dentro del bosque es realizada de manera conjunta por personal de las agencias estatales y del IBAMA. Todos los planes de manejo deben ser monitoreados al menos una vez cada tres años; para ello se usan guías detalladas (con listas de chequeo e indicadores) para verificar el cumplimiento legal por parte del maderero (IBAMA 2004). La ejecución de los planes de manejo debe ser monitoreada por el profesional que tiene la responsabilidad técnica, pero este es raramente el caso. Sabogal et al. (2005) recomiendan que se clarifiquen las responsabilidades del profesional forestal, y que IBAMA y CREA controlen más eficientemente las acciones delictivas. También hay preocupación en cuanto a la independencia del profesional forestal, pues sus servicios son pagados por aquellos que ejecutan el plan de manejo –i.e., los madereros.

⁵ En los estados donde todavía no se utiliza, las oficinas locales o regionales del IBAMA se encargan de la administración forestal.

Las autoridades ambientales federales y estatales hacen chequeos en carretera para verificar que la madera consignada tenga el permiso de transporte correcto. El uso del código de barras permite validar la información del permiso con la base de datos DOF en línea. Los controles cruzados electrónicos que el sistema DOF permite, encienden alertas para que las autoridades (Ministerio del Ambiente, IBAMA, Policía Federal, Fiscal Federal) optimicen sus actividades de verificación y acatamiento obligatorio. Además, ayudan a detectar la deforestación ilegal por medio del programa DETER, un sistema de monitoreo por satélite muy eficiente. Este sistema, desarrollado por el INPE, es capaz de detectar cambios de uso de la tierra en la Amazonia brasileña cada 15 días (ver www.obt.inpe.br/deter).

Retroalimentación

De acuerdo con las políticas gubernamentales de acceso público a la información, toda la información sobre deforestación y otorgamiento de licencias debe estar a disposición del público a través de internet. Los estados tenían hasta setiembre 2007 para adoptar el sistema DOF, o implementar sus propios sistemas; además debían garantizar el libre acceso del IBAMA a la información, para que fuera integrada al SISCOM, el cual realiza controles cruzados entre la información pública accesible con DETER y el catastro federal⁶. En el futuro, todos los planes de manejo aprobados deberán también registrarse en el Catastro Nacional de Planes de Manejo Forestal Sostenible, de acceso público a través de internet y operado por IBAMA (MMA 2006b).

9.5 Autoridad e independencia

La voluntad política, liderazgo y coordinación interinstitucional al más alto nivel de gobierno hace que el sistema de gobernabilidad forestal que está surgiendo con el proceso de reformas en Brasil sea muy fuerte, si se compara con procesos similares en otras partes de América Latina. Las autoridades ambientales no actúan aisladamente, sino en coordinación con otros organismos públicos, con los cuales se complementan para hacer cumplir la ley y mejorar la gobernabilidad en el sector forestal.

Aunque todavía está en construcción, el sistema de gobernabilidad forestal descentralizado de Brasil se conforma por dos estratos independientes: las instituciones de nivel federal y las de nivel estatal. La independencia horizontal entre estratos aumenta con la independencia vertical, pues la mayoría de los actores del sistema –tales como las autoridades ambientales, el Ministerio Público, la policía, el INPE o CREA – son completamente independientes unos de otros. El Cuadro 9.2 ofrece un breve resumen de las interrelaciones entre los actores y sistemas.

9.6 Desempeño e impacto del sistema

Entre la creación del GPTIRID en el 2004 y marzo 2007, se llevaron a cabo 18 operaciones de control del cumplimiento en gran escala y aproximadamente 400 en

6 Chavez, JH. Setiembre 2006. Comunicación personal.

pequeña escala. Los resultados fueron impresionantes (MMA 2007): se emitieron 460 órdenes de aprensión y multas por más de US\$1,3 bn⁷. Aproximadamente 814.000 m³ de madera en rollo, 471 tractores, 171 camiones y 643 motosierras fueron incautados. Debido a los lentos procesos judiciales, el número real de gente encarcelada y multas colectadas fue mucho más pequeño. No obstante, el impacto en el cumplimiento de la ley y en la tolerancia a la corrupción ha sido enorme.

Una de las acciones más espectaculares que ejemplifica el impacto de las operaciones conjuntas fue la “Operação Ananias” en Altamira, estado de Pará en febrero 2007, la cual contó con la participación de 150 agentes, 39 carros, un helicóptero y un avión. Como resultado de esta acción, se dismanteló una red criminal de empleados públicos y madereros y se emitieron 37 órdenes de encarcelación. El Ministerio del Ambiente declaró que los tiempos de detección de actos ilegales se habían reducido en 50% gracias al nuevo sistema DOF. Además, que la deforestación se había reducido en un 52% entre el 2005 y 2006 (MMA 2007). Datos del INPE también demuestran que la deforestación se redujo un 31% entre el 2004 y 2005, de 27.429 a 18.793 km² (INPE 2007).

La influencia de las acciones de control en estos resultados es difícil de diferenciar de otros factores macroeconómicos y extra-sectoriales, como los bajos precios de los productos agrícolas en el mercado mundial. La experiencia brasileña demuestra, sin embargo, que la verificación del cumplimiento de la ley forestal debe formar parte de un sistema de gobernabilidad forestal comprehensivo, en el cual los factores políticos, normativos, institucionales y sociales interactúen de manera coherente y sostenida para alcanzar los resultados deseados.

9.7 Lecciones aprendidas

El caso brasileño ilustra cómo la cooperación y la coordinación interministerial –con la participación de sectores gubernamentales que por lo general no se inmiscuyen en las discusiones políticas de desarrollo forestal, como los ministerios de Justicia, Defensa, o Ciencia y Tecnología, - han fortalecido los esfuerzos nacionales para enfrentar el problema de la ilegalidad. Este enfoque, canalizado a través del Programa Nacional Forestal, el cual goza de un amplio apoyo, junto con el apoyo político al más alto nivel y un fuerte liderazgo individual, parecieran ser los ingredientes básicos para el éxito de las reformas impulsadas.

Las reformas legales también han sido importantes; el cambio legislativo más significativo fue la Ley de Manejo Forestal Público del 2006, la cual ha ayudado en buena medida a reducir la incertidumbre en cuanto a la tenencia de la tierra. Esta ley acepta el principio de verificación e introduce el requisito de auditorías independientes cada tres años a las concesiones otorgadas en bosques públicos.

La estructura del sistema asegura su independencia. Las autoridades ambientales no actúan de manera aislada, sino en coordinación con un número grande de entes

⁷ El encarcelamiento aplicó a 333 individuos del sector forestal, 113 empleados públicos federales, 3 policías y 17 empleados públicos estatales.

Cuadro 9.2
Verificación del cumplimiento de la ley forestal en Brasil

Objeto de verificación	Mandato legal	Funciones (actores y sistemas involucrados)					Retroalimentación pública e información
		Administración/ control	Monitoreo/ verificación	Toma de medidas	Sanciones (administrativas o legales)	Vigilancia	
Uso de la tierra/ cambio de uso autorizado (ALUC)	80% se mantiene como reserva en la Amazonia legal (A1.511/25.7.96)	EBS/(IBAMA EBS) emite licencia ambiental (LUA), sistema SLAPR	IBAMA (GPTIRID) junto con sistema DETER del EBS	Policia federal, fiscales federales y estatales (GPTIRID)	A: EBS/(IBAMA EBS) L: sistema judicial	Acceso público a sistemas PRODES y DETER en internet	Sistema Nacional de Información Ambiental (SISNIMA) abierto al público
Uso de madera de ALUC en tierras privadas o comunales	Permiso para usar y transportar madera de ALUC	Propietario envía documentación para evaluación previa (APAT)	EBS/(IBAMA EBS) verifica autenticidad de documentación	EBS/(IBAMA EBS) no autoriza APAT			
Aprovechamiento de madera en bosque natural en tierras privadas o comunales	Aprobación previa del MFS (APAT-IN no. 4 11.12.2006) Procedimientos técnicos de MFS IN no. 5 11.12.2006)	Profesional prepara plan de aprovechamiento (ALUC) o de manejo (MFS)	Responsabilidad técnica para vigilar la ejecución del plan de aprovechamiento	CREA?	A: CREA?	Catastro nacional de planes de manejo forestal	
Aprovechamiento de madera en bosques públicos federales	Ley (11.284) de bosques públicos	EBS/(IBAMA EBS) expide AUTEX (sistema SISPROF); introduce crédito de madera en sistema DOF Productores/consumidores imprimen permiso de transporte de madera y manejan su crédito de madera	EBS/(IBAMA EBS) Productor/consumidor Chequeos automáticos del sistema DOF	Policia federal, fiscales federales y estatales (GPTIRID) Chequeos al azar en carretera y a la industria	A: EBS/(IBAMA EBS) incauta madera e impone multas L: sistema judicial	Sistema DOF o similares del EBS (SISFLORA-MT)	Sistema Nacional de información Forestal (SISCOM)
		Servicio forestal brasileño otorga y regula concesiones en bosques públicos federales	Auditorías públicas cada tres años para evaluar cumplimiento	IBAMA	A: IBAMA incauta madera e impone multas L: sistema judicial	Inventario nacional de bosques públicos federales	

EBS: organismos ambientalistas de los estados federales
 IBAMA EBS: En el momento en que se escribía este trabajo, IBAMA estaba en el proceso de transferir funciones a los EBS (la fecha límite era setiembre 2007)
 ALUC: cambio autorizado de uso de la tierra

públicos que operan de manera complementaria para garantizar el cumplimiento de la ley y mejorar la gobernanza en el sector forestal. La descentralización de las funciones reguladoras hacia los estados tiene el desafío de definir claramente la división de responsabilidades entre los diferentes niveles del gobierno, todos actuando al mismo tiempo en su propia jerarquía y jurisdicción. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, la autoridad nacional puede asumir las responsabilidades por el monitoreo y control en algunos estados amazónicos ricos en bosques, pero sin las capacidades necesarias para ejercer sus propias acciones.

El caso ilustra, además, cómo la aplicación de tecnologías innovadoras (p.e., tecnología satelital para monitorear el cambio de uso de la tierra) puede ofrecer nuevas posibilidades de control (Bird y Thiel 2007). Se han hecho inversiones considerables en algunas tecnologías, como bases de datos en línea, para ayudar a enfrentar el gran desafío que significa controlar un sector tan disperso. Este sistema comprehensivo de información permite a las autoridades nacionales y estatales auditar y verificar las acciones de un sistema descentralizado de control y administración forestal. El acceso público a la información permite la supervisión de la sociedad civil y reduce las decisiones arbitrarias y la corrupción.

Capítulo 10

Sistema Tercerizado de Control Forestal en Ecuador

Este estudio de caso se terminó en diciembre 2007 y fue escrito Guillermo Navarro, Filippo Del Gatto y Martin Schroeder. Parcialmente basado en Navarro, G; Del Gatto, F; Schroeder, M. 2006. The Ecuadorian Outsourced National Forest Control System. London, UK, ODI. VERIFOR Country Case Study No. 3.

Cuadro 10.1
Ecuador: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	13,2 millones	2005	UN Population Division 2006
Área	27,7 millones ha		FAO 2006
Cobertura forestal	39,2%	2005	UN Statistics Division 2006
Bosques públicos	77%	2000	FAO 2005
Producción industrial de madera en rollo	2,67 millones m ³	Promedio 2001-2005	ITTO 2005
Empleo en sector forestal formal	40.000	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Contribución del sector forestal al PIB	1,8%	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Valor de exportaciones de productos forestales	US\$44m	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Principales mercados internacionales para madera	No hay dato	2004	Global Timber 2007
Índice TI de percepción de corrupción (0-10, donde 0 = mayor corrupción)	2,3	2006	Transparency International 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,76	2004	UNDP 2006a

10.1 Introducción

En el 2003, el lanzamiento del innovador Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal (SNTCF) en Ecuador atrajo la atención del mundo. El sistema delega la responsabilidad del monitoreo y administración pública de las operaciones forestales a tres diferentes cuerpos que tienen las siguientes funciones: control del transporte

de productos forestales y vida silvestre, monitoreo de actividades dentro del bosque y ejecución de actividades administrativas y de verificación. Este estudio de caso analiza el desarrollo de este sistema de control forestal con actividades integrales de verificación, el cual estuvo en funcionamiento por solo unos pocos meses, antes de que el éxito alcanzado lo convirtiera en objeto de fiera oposición dentro del país; lo que hizo que se suspendiera parcialmente y se debilitara.

10.2 La política detrás del SNTCF

Con una pérdida anual de 137.000 ha de bosques al año, Ecuador es el país con la mayor tasa de deforestación (1,2%) en Suramérica (FAO 2000). En parte, esto se debe a la tala ilegal ampliamente generalizada, la cual se calcula entre 50% y 75% (Álvaro 2003, Echeverría 2004, *The Economist* 2003). El SNTCF se concibió como parte de la Estrategia Forestal de 1999, como un medio para combatir la tala ilegal. Si bien la estrategia fue el resultado de un proceso muy participativo, el SNTCF fue desarrollado por un pequeño grupo de gente e instituciones:

- Unos pocos funcionarios de alto nivel del Ministerio del Ambiente, dedicados y carismáticos, brindaron liderazgo al proceso.
- El Comité Ecuatoriano de Protección al Ambiente y la Naturaleza (CEDENMA), el principal y más competente grupo defensor del ambiente en Ecuador, representó a la sociedad civil urbana.
- La industria maderera privada participó a través de AIMA y COMAFORS, en alianza con pequeños comerciantes de la madera¹. A pesar de su posición oficial a favor del control de la tala ilegal, en realidad, nunca brindaron apoyo y se convirtieron en los principales oponentes cuando se delegaron los servicios de monitoreo y administración a la subsidiaria ecuatoriana de la empresa suiza *Société Générale de Surveillance* (SGS) (*The Economist* 2003, Álvaro 2003, Thiel 2004).
- Unos pocos donantes bilaterales y multilaterales ofrecieron asistencia técnica y financiera para la implementación de la política forestal; especialmente apoyaron el papel de supervisión de la sociedad civil. Entre estos estuvieron la cooperación internacional alemana (GTZ) y estadounidense (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la FAO.
- Profesionales forestales y sus asociaciones también participaron, pero de manera bastante limitada.

¹ AIMA, la Asociación Ecuatoriana de Industriales de la Madera, está conformada por empresas procesadoras entre las que se incluyen los grandes productores de madera contrachapada. COMAFORS, la Corporación para el Manejo Forestal Sostenible, es una organización sin fines de lucro dedicada a la promoción del manejo forestal sostenible y estrechamente relacionada con AIMA. COMAFORS es uno de los organismos que financia a Vigilancia Verde, un ente público/privado encargado del control del transporte de productos del bosque y de vida silvestre. En aquel entonces, el director ejecutivo de COMAFORS había sido contratado por Price Waterhouse Coppers para trabajar en su propuesta de oferta de servicios de administración y verificación.

Fue notable la ausencia de organismos gubernamentales, aparte del Ministerio del Ambiente² (M del A). Esto resultó problemático porque buena parte de la oposición al sistema surgió al interior del mismo ministerio, ya que cientos de empleados temían perder la fuente de beneficios informales generados por el *status quo*. Es posible que si hubiesen participado otros ministerios, cuyos empleados no tuvieran intereses creados, se habría generado una masa crítica capaz de contrapesar la resistencia interna en el M del A.

Otros dos actores importantes estuvieron ausentes: los indígenas y los dueños de bosques, quienes, juntos, controlan la mayor parte de los bosques del país y representan a cientos de miles de personas que dependen del bosque³. Aunque las organizaciones de la sociedad civil ocuparon un espacio político importante en el establecimiento del SNTCF, los grupos de la sociedad civil, indígenas y no indígenas, y los dueños de bosques en áreas rurales estuvieron prácticamente ausentes. Los que participaron eran, por mucho, gente de la clase media urbana, educada en universidades, preocupados por el ambiente y residentes en Quito.

10.3 Marco legal del SNTCF

La delegación de obligaciones públicas en manos privadas está garantizada en la Constitución Política del Ecuador y por la Ley de Modernización del Estado de 1993 (Echeverría 2004), pero los fundamentos legales del SNTCF se encuentran en la Ley Forestal y de Conservación de 1981 y su reglamento. Sin embargo, la complejidad del sistema requirió el desarrollo de un marco legislativo específico para su implementación:

- Decreto ministerial no. 86 (M del A, diciembre 2000), que reconoció las funciones de control de Vigilancia Verde, un ente público/privado conformado por el M del A, la policía, el ejército y cinco ONG ambientalistas locales⁴.
- Decreto ministerial no. 131 (M del A, enero 2001), que introdujo nuevos estándares de manejo forestal y definió el papel, funciones y responsabilidades de los regentes forestales, quienes son profesionales forestales reconocidos por el M del A (ver Fig. 10.1).
- Decreto ejecutivo no. 2609 (mayo 2002), que autorizaba al M del A a delegar responsabilidades administrativas y de supervisión a una compañía privada. Este decreto permitió al ministerio emitir su Decreto ministerial no. 50 (julio 2000), el cual define la base legal y procedimientos administrativos para implementar el proceso de delegación. En mayo 2000, la rama ecuatoriana de la SGS ganó el contrato, después de un proceso de licitación competitivo y abierto.
- Hasta mayo 2004 se habían emitido otros decretos para afinar las normas y procedimientos administrativos para el manejo y aprovechamiento de los bosques naturales, plantaciones y sistemas agroforestales, y también para definir las obligaciones y responsabilidades de los regentes forestales.

2 Aunque hubo una participación limitada del Consejo Nacional para la Modernización del Estado.

3 Los dueños de bosques participaron como opositores al sistema, a menudo movilizadas y respaldadas por los barones madereros locales.

4 Estas fueron: Fundación Ecuatoriana Populorum Progressio, Fundación Natura, CARE Ecuador, Fundación Maquipucuna y COMAFORS.

A pesar de los intentos por aclarar el estatus legal del sistema, la constitucionalidad y validez del contrato entre el M del A y la SGS fueron cuestionadas por la industria forestal. En mayo 2003, el Procurador General de la República ratificó el contrato, pero en octubre del mismo año, el Tribunal Constitucional declaró contra la delegación de servicios a la SGS, al juzgar que el acto administrativo de poner en manos privadas la administración y control forestal era inconstitucional. La corte también declaró inconstitucional la medida administrativa que autorizaba a la SGS a cobrar por sus servicios.

Estas declaraciones no se referían propiamente a la validez del contrato, por lo que CEDENMA y otros grupos pensaron que el contrato era todavía válido. Sin embargo, el M del A unilateralmente reclamó para sí todas las acciones de administración y supervisión delegadas en la SGS; con ello, echaron por la borda el contrato y el componente tercerizado del SNTCF. De acuerdo con varios observadores, la oposición interna dentro del M del A es la principal barrera para que se firme el anexo negociado entre los principales actores desde mediados del 2004, el cual permitiría restablecer el sistema.

10.4 Antecedentes del SNTCF

Estructura organizativa del sistema

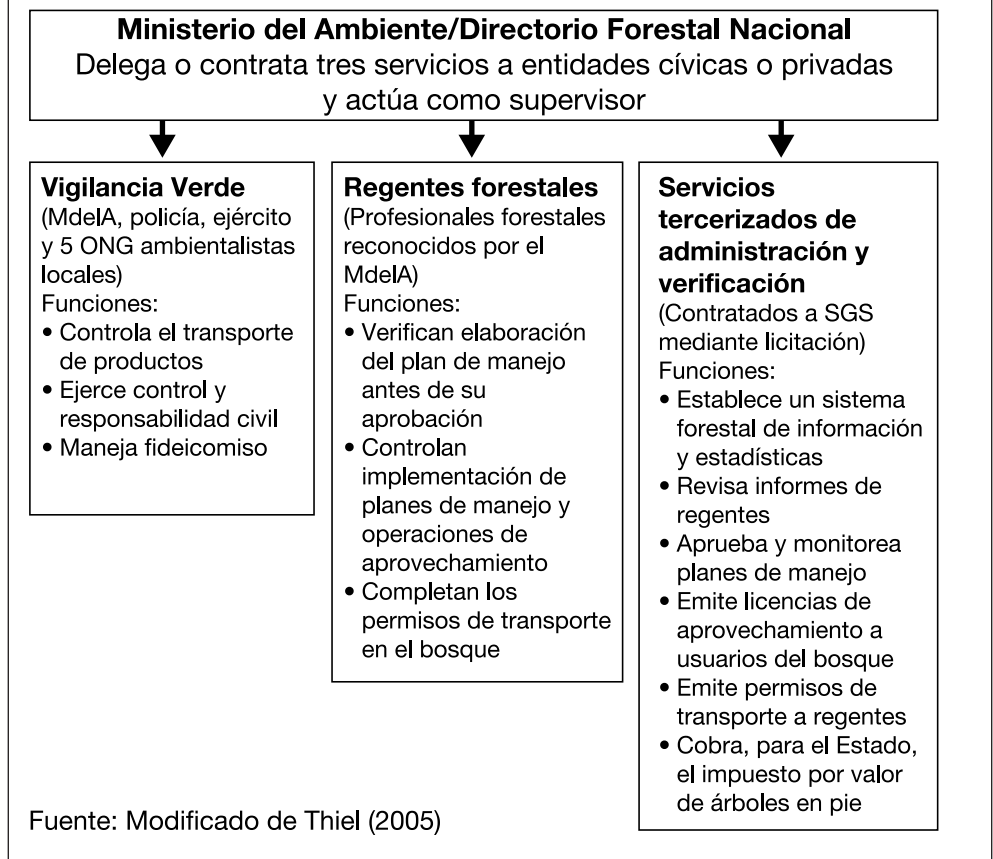
El SNTCF empleó un enfoque integrado que permitiera supervisar el cumplimiento de la ley forestal; se buscaba mejorar la transparencia, reducir la burocracia y enfrentar las prácticas corruptas e ilegales. La estructura básica (Figura 10.1) permite al M del A delegar la responsabilidad del monitoreo y administración pública de las operaciones forestales a tres diferentes cuerpos: Vigilancia Verde en el control del transporte de productos forestales y vida silvestre; un grupo de actores privados (regentes forestales) encargados del monitoreo de actividades dentro del bosque, y una empresa privada (SGS) encargada de la administración y verificación forestal. Se esperaba que al descargar en el SNTCF los servicios de administración y verificación, el M del A tendría las manos libres para enfrentar el problema central de la deforestación y la tala ilegal clandestina.

El trabajo de la SGS incluía el establecimiento y operación de una base de datos estadísticos e informativos que ofreciera múltiples servicios en nombre del M del A; entre ellos, control de la elaboración e implementación de los planes de manejo, emisión de permisos de aprovechamiento y de transporte, y cobro del impuesto por el valor de la madera en pie a favor del Estado. Para financiar su trabajo, la SGS podía cobrar directamente al dueño del bosque o maderero autorizado una tarifa de US\$2,50 por metro cúbico de madera aprovechada en bosque natural (además de los US\$3/m³ para el M del A) y una tarifa adicional de US\$0,10/m³ en plantaciones forestales (exentas del impuesto por el valor de la madera en pie).

Servicios de administración y control

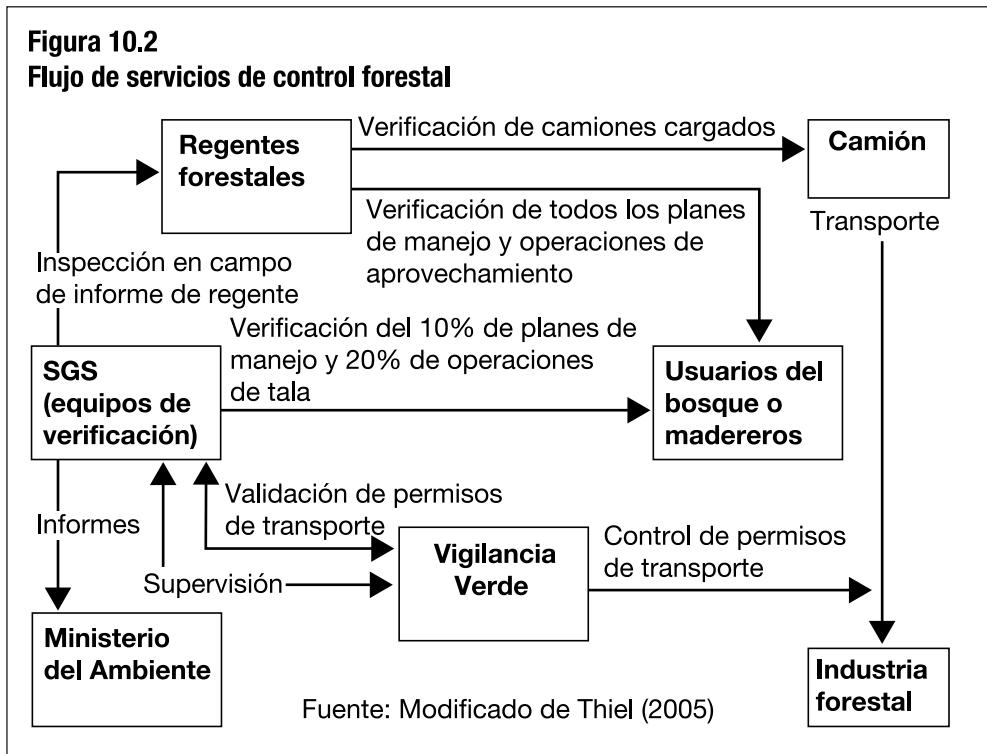
El objetivo principal del SNTCF era cumplir con dos funciones complementarias: (i) la administración eficiente de los servicios para reducir los costos de transacción de la burocracia y ofrecer incentivos para la legalidad, y (ii) servicios eficientes de control que ayuden a detectar y castigar las actividades ilegales.

Figura 10.1
Estructura básica del SNTCF



Un elemento central del nuevo sistema administrativo fue la base de datos estadísticos e informativos que, se esperaba, conectara todas las unidades administrativas a nivel regional y local, así como los controles en carretera de Vigilancia Verde. El nuevo sistema aceleró en gran medida los procedimientos administrativos; en solo ocho horas, SGS aprobaba (o rechazaba) un plan de manejo y emitía la licencia de aprovechamiento y los permisos de transporte al usuario del bosque o maderero y al regente forestal. Para ofrecer estos servicios y facilitar el acceso a los pequeños productores, el contrato con SGS incluía el establecimiento de una red de unidades administrativas regionales, locales y móviles. Sin embargo, a pesar de la red, lo remoto de muchos bosques hacía que la SGS solo pudiera hacer inspecciones de campo después de aprobado el plan de manejo e iniciadas las operaciones de aprovechamiento. Esto, obviamente, reducía la posibilidad de prevenir irregularidades.

Las tres entidades del sistema tercerizado compartían los servicios de control (Figura 10.2). SGS supervisaba a los madereros y a los regentes forestales. Los regentes, a su vez, supervisaban los sitios de corta autorizados, inspeccionaban e



informaban sobre la exactitud y precisión de los planes de manejo y las operaciones de aprovechamiento y post-aprovechamiento. Una falla del sistema era que los regentes inspeccionaban y certificaban los planes de manejo que ellos mismos habían elaborado. También eran responsables por la verificación del volumen cargado, especies y otra información relevante en cada camión que salía del bosque. Las violaciones e irregularidades se reportaban mediante una denuncia, en la cual se basaba el M del A para hacer cumplir la ley. Aunque el Código Penal ecuatoriano considera la tala ilegal como una ofensa criminal punible con hasta cuatro años de prisión, el M del A se ha visto políticamente presionado para no aplicar más que sanciones administrativas basadas en la legislación forestal (p.e., multas e incautación de productos ilegales), incompatibles con la seriedad y escala de los delitos forestales.

Vigilancia Verde controlaba el transporte de productos provenientes del bosque, incluyendo madera y productos silvestres. En su mejor momento, operaba una red de 12 controles en carretera y seis patrullas; en cada uno había representantes de la autoridad forestal, de la sociedad civil, policía y de las fuerzas armadas. Estos equipos operaban las 24 horas, y los miembros se reasignaban a diferentes puestos de control cada 15 días. El M del A se encargaba de que la confiscación de cualquier producto que Vigilancia Verde hiciera, se ajustara a la norma vigente. El M del A debía supervisar y auditar a SGS de manera permanente y sancionar cualquier violación contractual.

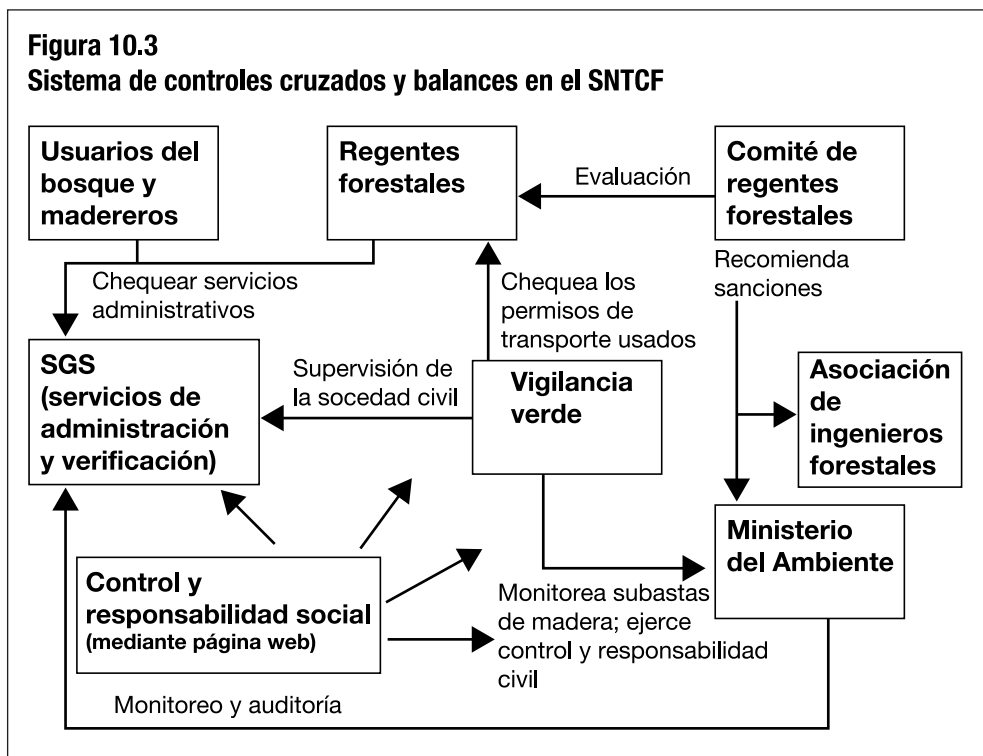
Controles cruzados y balances

Aparte de los servicios oficiales de verificación implementados por diferentes entidades, el sistema contaba con sus propios controles cruzados y balances que permitían que todos los participantes pudieran monitorear actividades específicas de los otros e informar sobre irregularidades encontradas (Figura 10.3).

Además de controlar el transporte en carretera, Vigilancia Verde ejercía control sobre otras organizaciones del sistema:

- En nombre de la autoridad forestal, verificaba los permisos de transporte recibidos y completados por los regentes forestales.
- Supervisaba las subastas de madera confiscada, realizadas por las oficinas distritales del M del A; al respecto, su interés era especial, toda vez que le correspondía el 50% del valor de venta.
- Mediante sus grupos de apoyo en la sociedad civil, Vigilancia Verde funcionaba como auditor social del M del A, a nivel nacional y local.
- También ejercía supervisión a las funciones de la SGS en los puestos de control y patrullas de caminos.

La SGS jugó un importante papel en la validación de información sobre transporte de productos y en el control y reporte de irregularidades relacionadas con el desempeño de los miembros de Vigilancia Verde.



El sistema de controles cruzados y balances también incluyó un Comité de Regentes Forestales responsable de procesar cualquier irregularidad reportada o infracción cometida por un regente y, eventualmente, recomendar sanciones a ser aplicadas por el M del A o la asociación de ingenieros forestales.

Hasta la suspensión del trabajo de la SGS, los regentes forestales y los usuarios del bosque estaban en la posición ideal para escrutar la calidad de los servicios administrativos ofrecidos por la SGS. Además, el M del A monitoreaba los servicios contratados con SGS y tenía la autoridad para sancionar cualquier violación contractual. La creación de una página web de libre acceso (con datos tomados de la base de datos estadísticos e informativos) iba a mejorar la transparencia del sistema en general.

Dimensión pro-pobres

El diseño y establecimiento del SNTCF se basó, al menos en parte, en un enfoque pro-pobres. Un objetivo implícito era garantizar una mayor transparencia en la comercialización, como prerrequisito para la negociación más equitativa entre los dueños del bosque y los comerciantes de madera. El establecimiento de unidades administrativas peripatéticas, como se especificaba en el contrato con la SGS, respondía a este objetivo. Su función era acercar los servicios administrativos a las comunidades, de manera que los pequeños productores lograran reducir su dependencia de los intermediarios madereros; además, se buscaba asegurar la legalidad con costos de transacción más bajos y, eventualmente, generar mayores ganancias.

La legislación relacionada con el SNTCF ofrecía reglas operativas simplificadas para el manejo forestal en pequeña escala en bosque natural, para la explotación maderera fuera del bosque y para la conversión de hasta el 30% de propiedades individuales a otros usos no forestales. Se diseñaron permisos especiales para facilitar la extracción de ciertas especies madereras en sistemas agroforestales. De igual manera, la extracción de madera de plantaciones y otras áreas plantadas exigía requisitos mínimos⁵. Además, el Decreto Ejecutivo no. 346 permitía a quienes no tenían un título oficial de propiedad de la tierra, obtener un permiso de aprovechamiento solo con demostrar que la titulación estaba en proceso, o mediante una declaración firmada por tres testigos que dieran fe de los derechos de posesión sobre la tierra por parte del solicitante.

El SNTCF no llegó tan lejos como para establecer estándares de verificación e impuestos diferenciados para los pequeños propietarios. De hecho, esto es una desventaja, pues pagan más por los servicios de los regentes forestales, ya que los costos fijos (como transporte) hacen que los regentes cobren más por metro cúbico.

10.5 Impactos

Es difícil evaluar los impactos del SNTCF porque los tres componentes trabajaron juntos solo unos pocos meses en la segunda mitad del 2003⁶. En octubre 2003, el M del

⁵ Sin embargo, los costos de transacción siguen siendo mayores que los de las actividades agrícolas.

⁶ Las actividades de SGS comenzaron a mitad de junio 2003 en la provincia de Esmeraldas y se expandieron a todo el país a inicios de agosto.

A suspendió los servicios de la SGS, y poco después el sistema completo colapsó. No obstante, la separación de responsabilidades en la asignación de permisos, control de los mismos y castigo a las infracciones, así como la existencia de múltiples controles y actores ayudó significativamente a mejorar la detección de irregularidades y delitos relacionados con los bosques. En el 2002, Vigilancia Verde incautó 5000 m³ de madera ilegal, cinco veces más de lo que logró el Estado por sí solo en 1999. En los pocos meses en que la SGS y Vigilancia Verde trabajaron juntos, la cantidad de madera confiscada aumentó drásticamente, lo que sugiere que si la SGS hubiera continuado con su trabajo, la incautación de madera ilegal podría haber duplicado a la del año anterior. En esos pocos meses, la SGS recomendó al M del A la suspensión de 42 licencias de aprovechamiento por cortar fuera de las áreas permitidas, sacar mayores volúmenes y más especies que las autorizadas, usar permisos de transporte fraudulentos, etc. Algunos observadores afirman que fueron precisamente estos éxitos los que desataron las violentas protestas contra la SGS (amenazas a su personal, ataque a sus oficinas y robo de computadoras) por parte de pobladores locales estimulados por intereses ocultos.

10.6 Lecciones aprendidas con la ascensión y caída del SNTCF

La ascensión y caída del SNTCF ofrece algunas lecciones importantes en cuanto al establecimiento y diseño de un sistema de verificación y control forestal. El diseño y aceptación social del SNTCF se vio favorecido por un periodo de estabilidad política, en términos de políticas nacionales y mandato. Además, fue el resultado de una Estrategia Forestal que pretendía acciones concretas para solucionar los problemas de la deforestación, tala y comercialización ilegal. La implementación del SNTCF contó con el apoyo de dos aliados muy influyentes: el movimiento ambientalista urbano y la comunidad donante, y con la participación de actores fuertes y políticamente activos, a través de Vigilancia Verde.

Al mismo tiempo, un cierto número de factores hicieron que se cuestionara la legitimidad del sistema y, en última instancia, provocaran su caída. Entre los primeros está la incapacidad de los actores ambientalistas para compensar la débil gobernanza, los fuertes intereses de la industria en el *status quo* y la falta de compromiso de los actores rurales claves debido a que el SNTCF no ofreció un enfoque pro-pobres fuerte. El sistema pudo haberse fortalecido si se hubiera reconocido la necesidad de convencer a quienes se beneficiaban con el viejo sistema y se hubiera implementado una agenda de transición clara para aquellos actores que, como los funcionarios del M del A, el SNTCF significaba un cambio drástico en sus funciones. Su popularidad habría sido mayor si se hubiera considerado un mecanismo compensatorio o de incentivos que permitiera a los usuarios del bosque equilibrar la carga por el incremento de controles. Esta debilidad se incrementó con la percepción de que la tarifa por verificación en manos de terceros cobrada por la SGS, además del impuesto al vuelo forestal, constituían no solo un aumento en el costo legal, sino dos pagos por la misma función. Finalmente, la incertidumbre legal causada por la incapacidad de evaluar rigurosamente las incompatibilidades constitucionales e institucionales, particularmente en lo que

respecta a la delegación de poderes estatales, dio oportunidad a los oponentes de atacar la legitimidad del SNTCF.

En términos de su desempeño, la SGS fue eficiente y transparente en tener la información en línea a tiempo para el M del A, el público y los grupos interesados. Sin embargo, la SGS enfrentó un conflicto de intereses pues desempeñaba a la vez funciones administrativas y de control, una situación heredada del antiguo (y actualmente en uso) sistema de control forestal implementado por el M del A.

La experiencia del SNTCF también destaca la importancia de financiar cada componente del sistema, de manera que se asegure la protección contra interferencias externas. El financiamiento de Vigilancia Verde provino en parte de donaciones de empresas y donantes externos, lo cual puede comprometer la independencia y sostenibilidad del sistema; además, el 50% de las ventas de madera incautada le corresponde a Vigilancia Verde, lo cual podría significar un incentivo perverso a la ilegalidad (ya que la detección de madera ilegal sería más rentable que la prevención). En el caso de la SGS, el hecho de que fuera pagada directamente por los usuarios de sus servicios fue uno de los elementos más controversiales de todo el sistema, y un importante factor de oposición. Sin embargo, si hubiera sido pagada por el M del A, habría sido mucho más vulnerable a presiones políticas de alto nivel, que se habrían manifestado en la demora de los pagos. Finalmente, el pago a los regentes por parte de los dueños del bosque o los madereros los hizo susceptibles a los intereses económicos de sus clientes.

Durante su corto período de operación, el SNTCF tuvo éxito en controlar varios tipos de ilegalidades en el sector forestal, como el transporte ilegal de productos y los permisos de aprovechamiento fraudulentos. Se corrigieron malos hábitos institucionales como la corrupción, tráfico de influencias y clientelismo político. Una última preocupación expresada por el sector forestal privado es que el SNTCF se centró en aquellos que trabajaban de manera legal. La tala clandestina, deforestación, la industria forestal y los mercados de madera se dejaron en manos del M del A, a pesar de su dudosa capacidad de control.

Capítulo 11

El sistema de verificación forestal en Camerún

Este estudio de caso se completó en marzo de 2008. Sus autores son Paolo Cerutti y Thimothée Fomété.

Cuadro 11.1
Camerún: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	15,5 millones	2002	MINEFI 2002
Área terrestre	47,3 millones ha		República de Camerún 2005
Cobertura forestal	45%	2005	MINFOF y FAO 2005
Bosques públicos	86%	2005	MINFOF / FAO 2005
Producción industrial de madera en rollo	2,3 millones m ³	2006	MINFOF 2007a
Empleo formal en el sector forestal	12-13.000	2006	MINEFI 2006
Contribución del sector forestal al PIB	6%	2004	CBFP 2006
Valor de exportaciones del sector forestal ¹	244 bn CFA	2006	INS 2006
Principales mercados internacionales para madera	China, Italia, España	2006	MINFOF 2007b
Índice TI de percepción de la corrupción (0-10, donde 0 = más corrupto)	2,3	2006	Transparencia Internacional 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,51	2004	PNUD 2006

¹ CFA1 = US\$0,002 (marzo 2008)

11.1 Introducción

Camerún es motivo de preocupación mundial debido a la tala ilegal. En ese país, el sistema de verificación forestal ofrece información excepcional sobre formas de mejorar el manejo de los bosques en el ámbito nacional y regional. Los observadores independientes a la asignación de títulos de propiedad y a las actividades de control forestal han jugado un papel importante en lo que respecta a la propiedad y la independencia de los procesos de verificación y sus efectos potenciales en el manejo forestal.

En noviembre de 2007, Camerún entró en negociaciones con la Unión Europea para establecer un Acuerdo de Asociación Voluntaria (AAV).

11.2 El sector forestal nacional

En Camerún, los bosques densos en suelos con buen drenaje cubren aproximadamente 17,5 millones de hectáreas (Eba'a Atyi 1998). Un plan de zonificación elaborado en 1993 dividió el territorio nacional en dos dominios, uno de bosques permanentes (DBP) y otro de bosques no permanentes (DBNP). El grueso de la producción anual de madera se cosecha en alrededor de 100 unidades de manejo forestal (UMF) dentro del DBP.

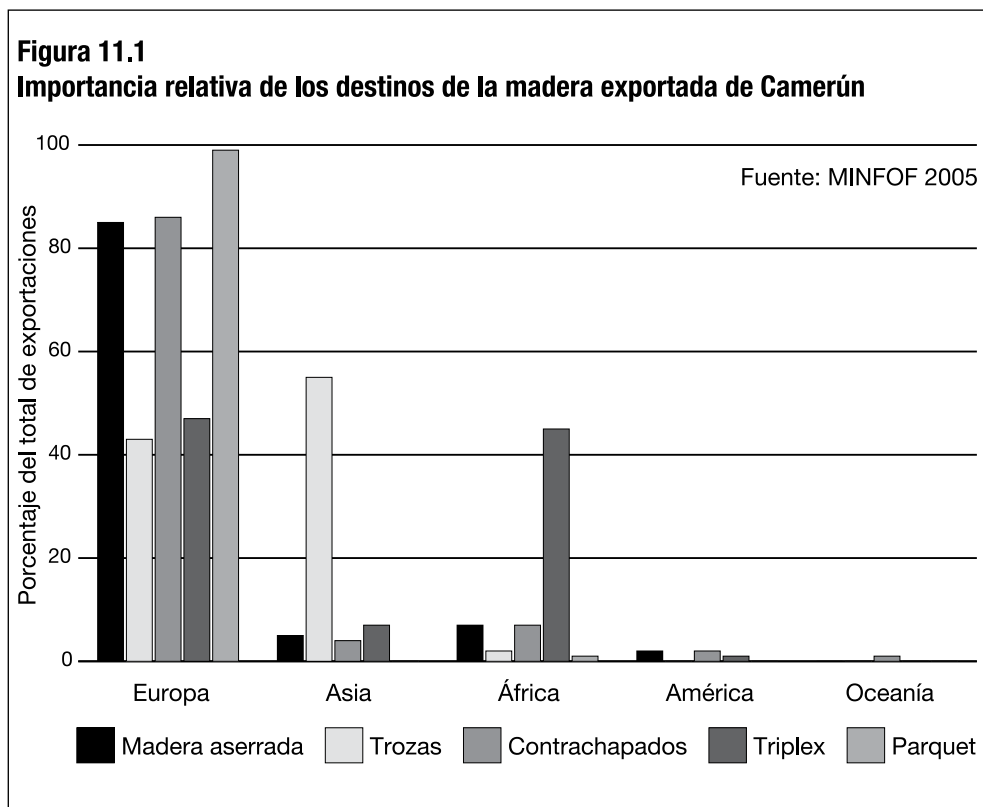
El sector forestal es la segunda mayor fuente de ingresos de exportación en la economía de Camerún, después del petróleo, y representó el 16% de los ingresos de exportación en 2003 (con un valor de alrededor de US\$380 millones) y aproximadamente el 6% del PIB (CBFP 2006). La actividad de tala y procesamiento de madera está muy concentrada: más del 80% de la producción nacional de madera la generan menos de 20 grandes empresas, en su mayoría europeas. La capacidad instalada de procesamiento del sector forestal formal se estima en cerca de 1,9 millones m³, mientras que la capacidad de transformación del sector informal se ha estimado en alrededor de 0,3 millones m³ (MINEFI 2006), aunque no hay una evaluación completa de este último sector.

La crisis económica que afectó a Camerún a finales de la década de 1980 tuvo un gran impacto en la industria forestal, pues condujo a un rápido aumento en el número de empresas acreditadas, en particular, nacionales (Eba'a Atyi 1998). En 1994, la adopción de una nueva ley forestal causó una seria disminución en la disponibilidad de madera legal. Esto, combinado con la limitada capacidad del Ministerio de Bosques y Vida Silvestre (MINFOF) para controlar las operaciones forestales, contribuyó a que el sector se convirtiera en un caldo de cultivo de la ilegalidad. Así, por ejemplo, los registros oficiales de 1998/1999 mostraron exportaciones de madera de aproximadamente 2,9 millones de m³, pero una producción oficial de sólo 1,9 millones de m³ (MINFOF 2004).

Los informes sobre las actividades forestales ilegales empujaron a la comunidad de donantes a presionar para que se mejorara la eficacia de las acciones de verificación y aplicación de la ley forestal en Camerún. La presión sobre las autoridades nacionales para que cumplieran con las condiciones de los donantes y los objetivos de la política sectorial se produjo en un momento en que la imagen internacional del país también estaba gravemente amenazada. En 1998 y 1999, por ejemplo, Transparencia Internacional afirmó en su análisis internacional¹ que Camerún “se percibe como el país más corrupto”.

El acceso al mercado europeo es fundamental para el sector maderero nacional, porque Europa sigue siendo el principal destino de las exportaciones de madera de Camerún (Figura 11.1). Esto ayuda a explicar por qué el proceso UE-FLEGT ha cobrado relevancia, no sólo en la esfera política, sino también en el sector privado industrial y la sociedad civil nacional. Como parte de este proceso, Camerún inició la negociación de un AAV con la UE en noviembre de 2007.

¹ Camerún ocupó el puesto 85 entre 85 países evaluados en 1998 y el 99 entre 99 países evaluados en 1999. En el 2005 apareció como 137 entre 158 y en 2006, como 138 entre 163 países.



11.3 Mandato y marco jurídico del control forestal y monitoreo independiente de los bosques

De acuerdo con la ley de 1994, las UMF se debían asignar por subasta, y aprovechadas según los planes de manejo aprobados. Sin embargo, en 1996 y 1997 el ministerio todavía asignaba directamente muchas UMF, en clara violación a la ley (Global Forest Watch 2000). A raíz de estas irregularidades, el Banco Mundial recomendó cambios, y los impulsó por medio de condiciones a la tercera fase del Programa de Ajuste Estructural (PAE III) (Cerutti y Tacconi 2006). Estos cambios incluían el nombramiento de un observador independiente del proceso de asignación de concesiones.

En el año 2000, de conformidad con el artículo 124 del decreto de implementación de 1995, el MINFOF creó el sistema de control que debe aplicarse dentro de la administración forestal. Este sistema se construyó alrededor de una Unidad de Control Central (UCC) y Brigadas Provinciales de Control, y fue diseñado para asegurar que: (i) se aplique la normativa establecida para las actividades de tala, (ii) se colecte y analice la información sobre impuestos y datos estadísticos, (iii) se persiga la explotación fraudulenta y se juzgue a los culpables.

En los hechos, la UCC sólo contó con cinco funcionarios forestales para las misiones de inspección de campo, mal equipados, mal pagados y desconectados de

la autoridad central. Esto contribuyó a que el personal percibiera el control forestal como una oportunidad de aumentar sus ingresos privados y no como un medio eficaz de manejo de los bosques. Ante este fracaso del sistema de control para garantizar una buena gobernanza, la comunidad de donantes, principalmente, se preocupó por formar un grupo de observadores independientes para llevar a cabo las siguientes funciones de control y verificación.

Proceso de asignación de concesiones en los bosques

De acuerdo con los requisitos del Banco Mundial, el gobierno camerunés incluyó un observador independiente en el Comité Inter-Ministerial que supervisa la asignación de concesiones. Para cumplir esa función e informar al MINFOF, que es ‘la autoridad suprema’ en la expedición de títulos, se contrató una empresa privada de contabilidad y asesoría legal (Cabinet Behle of Douala), la cual se retiró al final de primera fase y fue reemplazada por Cabinet Bloch-Kolle en 2003.

Cumplimiento en el sector forestal

Con base en los informes de los donantes de que Camboya había enfrentado problemas similares de tala ilegal y que Global Witness (una ONG de derechos ambientales con sede en el Reino Unido) había ayudado a hacerles frente, el gobierno camerunés invitó a esta ONG para llevar a cabo dos misiones en 2000. Tales misiones fueron financiadas por el Departamento Británico de Desarrollo Internacional (DFID), el Banco Mundial y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). Después de las misiones, la presencia de un observador independiente (OI) se convirtió en una condición del PAE III; en 2002 se concedió un nuevo contrato, más extenso, a GW, para una supervisión independiente de las operaciones forestales. El hecho de que el contrato fuera pagado directamente por diversos donantes y no asignado por concurso, y que la presencia del OI estuviera vinculada a una condición impuesta por el donante hicieron muy poco para generar apropiación nacional y empoderamiento.

En 2005, la ONG *Resource Extraction Monitoring* (REM), también con sede en el Reino Unido, sustituyó a GW en virtud de un nuevo contrato financiado por la Comisión Europea; desde entonces se ha venido ejecutando un proyecto sobre ‘Monitoreo Independiente de la Gobernanza y Acatamiento de la Ley’ (MI-FLEG). El principal objetivo del actual mandato de REM es “contribuir a la aplicación de los principios de buena gobernanza en el sector forestal con el fin de mejorar la aplicación de la ley” (Resource Extraction Monitoring 2006). Este contrato expiraba en marzo de 2008, pero se extendió por tres meses más. Después, la financiación del MI-FLEG sería asumida por el Programa Sectorial de Bosques y Medio Ambiente, aprobado en 2004 como un instrumento para garantizar que los fondos de los donantes vayan a las prioridades del gobierno camerunés para mejorar el manejo de los bosques y el medio ambiente.

Monitoreo de las concesiones forestales

En 2000, la red Global Forest Watch (GFW), un programa iniciado en 1997 por el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), publicó “*An overview of logging in*

Cameroon” (Global Forest Watch 2000). Ese estudio reunió análisis realizados con base en imágenes de satélite, técnicas de SIG y datos sobre el sector forestal camerunés. A raíz del estudio, GFW/WRI firmó un contrato con MINFOF para implementar un sistema tercerizado de verificación, a fin de vigilar las operaciones forestales utilizando técnicas de teledetección.

El control de las exportaciones de productos de madera y la cadena de custodia han sido manejados durante este período mediante un contrato con la Société Générale de Surveillance (SGS), una empresa del sector privado suizo, contratada inicialmente en 1994 para manejar el control de las exportaciones de madera no procesada (p.e., trozas) y la recaudación de impuestos a la exportación.

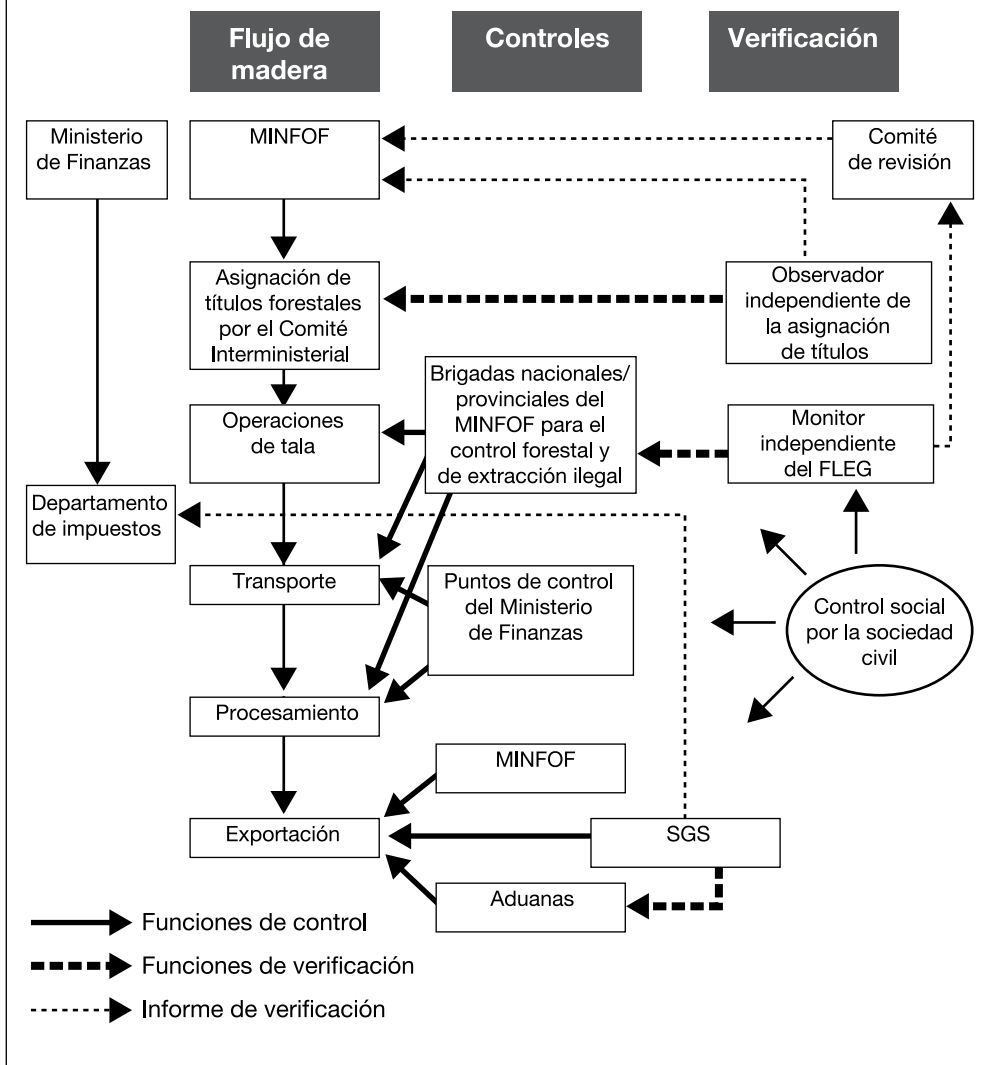
El papel de estos observadores/controladores en el ámbito institucional fue reconocido oficialmente en 2005, cuando se aprobó la estrategia de aplicación de la Ley Nacional Forestal y de Fauna. La aplicación de esta estrategia ha sido acompañada de un aumento significativo en el número de controladores de bosques y del equipo con el que cuentan. La UCC fue sustituida en el 2005 por una Brigada de Aplicación de la Ley Nacional Forestal integrada por seis miembros y luego ampliada a doce en el 2006.

El Ministerio de Finanzas (MINEFI) se ha involucrado más en el sector forestal, como resultado de la reforma en el proceso de ajuste estructural y la necesidad de aumentar la contribución del sector a la renta nacional. El decreto 08/009/PM del 23 de enero de 1998 transfirió al Ministerio de Finanzas todas las atribuciones fiscales ejercidas previamente por el Ministerio de Bosques. Además, en marzo de 1999, se creó el Programa de Mejora de Ingresos Forestales dentro de MINEFI, con el fin de garantizar un control riguroso de los ingresos fiscales del sector forestal y aumentar su contribución al presupuesto del Estado. Este programa fue creado como una estructura de colaboración entre MINEFI y MINFOF. Se suponía que ambos ministerios intercambiarían información para hacer más eficaz la recopilación de datos y la detección de infracciones (Cerutti y Assembe 2005); sin embargo, hasta la fecha, ninguno de esos ministerios ha considerado la colaboración a través del programa como una prioridad y el control cruzado de los datos y la información son todavía muy débiles.

11.4 Organización del control y verificación forestal

La Figura 11.2 presenta una visión general del entorno de los diferentes actores implicados en el control y verificación de la actividad forestal en Camerún, y las funciones que les han sido asignadas. El personal de control comprueba la legalidad de cualquier operación forestal (cosecha, transporte, procesamiento y exportación) por parte de empresas privadas, individuos o grupos comunitarios, y su conformidad con las normas establecidas. La vigilancia en el campo es de rutina y también en respuesta a solicitudes de particulares y organizaciones de la sociedad civil o del sector privado. Cuando se descubren actividades ilegales, se espera que los oficiales de control: (i) elaboren una lista de los delitos en el informe de la misión, (ii) suscriban una declaración del delito, que es un documento básico para iniciar las acciones legales

Figura 11.2
Actores y funciones de verificación en Camerún



y (iii) requieren las trozas, la madera o cualquier otro producto forestal y el equipo empleado, como pruebas materiales.

Se supone que la eficiencia y el funcionamiento del sistema de control deben ser evaluados por el Inspector General del MINFOF mediante una auditoría anual interna. Sin embargo, al momento de escribir este capítulo, aun no se había realizado ninguna auditoría.

La verificación de las operaciones sobre el terreno se produce cuando el monitor independiente lleva a cabo misiones conjuntas con las Brigadas del Consejo Nacional de Aplicación de la ley Forestal. Una innovación que introdujo recientemente el

MI fue la adopción de un enfoque temático en la ejecución de las misiones sobre el terreno, según el cual una o varias misiones se dedican a una categoría específica de permisos de aprovechamiento forestal.

Otra innovación interesante en el caso de Camerún ha sido involucrar a una institución en el procesamiento de la información generada por el MI. Como los informes de las misiones de control sobre el terreno suelen contener hechos y conclusiones sobre los que no hay acuerdo entre las partes implicadas, se creó un ‘Comité de Lectura’ para validar sus conclusiones. Este comité está formado por los funcionarios encargados de hacer cumplir la legislación forestal, el MI y representantes de los donantes. El comité examina los informes de las misiones de control antes de que se sometían a la aprobación del MINFOF; después los informes se ponen a disposición del público a través de la página web del MI y la prensa nacional. Las sanciones se basan en las declaraciones de infracción, los informes de la misión de campo conjunta MI/MINFOF y las recomendaciones al Ministro. Las apelaciones y los procedimientos de arbitraje son revisados por el Comité de Lectura, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la transparencia. Sin embargo, todavía es muy difícil asegurar las sanciones y los pagos relacionados con las infracciones descubiertas, entre otras cosas, por la escasa colaboración entre el MINFOF y la MINEFI mencionada antes. Además, todo el proceso de toma de decisiones está subordinado a los intereses del Ministro del MINFOF: él es quien convoca las reuniones, cómo y cuando lo considere oportuno. Las tendencias recientes indican una gran disminución en el número de reuniones celebradas (Resource Extraction Monitoring 2007). El Ministro es también quien toma, a puerta cerrada, las decisiones sobre el alcance de multas y sanciones; esto hace que el proceso sea muy vulnerable a la politización.

Para apoyar el seguimiento a las actividades de aplicación de la ley, los donantes han financiado el establecimiento de tres bases de datos informatizadas. La primera de ellas, el Sistema Automatizado de Manejo de Información Forestal (SIGIF), con sede en el MINFOF desde 1998, fue elaborada por consultores financiados por ACDI para la gestión de la producción de madera y temas conexos, como permisos de aprovechamiento, impuestos adeudados por área, permisos activos durante un año fiscal, y otra información técnica diversa. En el contexto de las negociaciones del AAV y la emisión de ‘documentos de legalidad’, se está elaborando una versión más reciente de la SIGIF para controlar toda la cadena, desde el árbol en pie hasta el puerto, y garantizar la legalidad de las operaciones forestales. Una segunda base de datos, que es una versión especial de la SIGIF (TRINITE II Forêts), se diseñó para ayudar al Programa de Mejora de Ingresos Forestales en la gestión de los impuestos que debe pagar cada empresa. La tercera, el Sistema Automatizado de Manejo de Infracciones e Información Forestal (SIGICOF), desarrollado por GW en 2005, debe incluir todos los datos relativos a las misiones realizadas en aplicación de la ley forestal, para permitir la gestión cotidiana de los casos legales relacionados con los bosques. Sin embargo, hasta la fecha, la administración aun no utiliza el SIGICOF, lo que incide en la duplicación y el traslape de funciones entre los ministerios (bosques, finanzas, justicia) que siguen trabajando en forma aislada (Resource Extraction Monitoring

2007). La falta de armonización de estos tres sistemas limita su eficacia e impide que el sistema alcance su pleno potencial².

11.5 El sistema de verificación: una valoración provisional

Se reconoce ampliamente que, desde el 2001, la incidencia y el alcance de las actividades forestales ilegales en Camerún han disminuido progresivamente. Probablemente, las condiciones estructurales han contribuido a esta mejora; sobre todo la nueva forma de asignación de UMF que ha permitido que las compañías madereras tengan acceso legal a la madera. Este proceso se reinició en el 2000, después de haber estado suspendido por casi tres años debido a las irregularidades que se presentaron en 1996/7. El desempeño del sistema de control y verificación también ha contribuido a la reducción de la tala ilegal, al incrementar el acatamiento en las UMF y la disponibilidad y transparencia de la información. Asimismo, se reconoce el papel positivo que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la gobernanza, como lo confirma su participación en el proceso de preparación del AAV. Sin embargo, cuando se analiza en detalle la estructura de los sistemas de control y verificación, se observa que la responsabilidad de su funcionamiento todavía recae excesivamente en los donantes externos y que el empoderamiento de los ministerios involucrados es muy limitado.

Después de casi seis años de monitoreo independiente, las misiones para el cumplimiento de la ley forestal tienen serias debilidades, muchas de las cuales provienen de la falta de empoderamiento del Estado. Esta situación refuerza el argumento de que la apropiación plena de un sistema de ejecución de la ley forestal por parte de los ministerios relevantes es difícil de lograr si estos deben aceptar la imposición de un monitor independiente. De hecho, la lista de las debilidades encontradas en el informe anual más reciente del monitor independiente describía una situación en el terreno no muy diferente a la observada al final de la década de 1990 (Resource Extraction Monitoring 2007). Entre esas debilidades están:

- Las misiones de control de campo planeadas centralmente se han convertido en la regla; las brigadas provinciales (supuesto enlace clave en la cadena del control forestal) desempeñan un papel secundario y marginal. Como no tienen suficientes fondos para llevar a cabo las misiones de control, algunas brigadas dependen de las compañías madereras para cubrir parte de los gastos de sus misiones, lo que genera dudas sobre su objetividad.
- La falta de personal idóneo, de equipo y de medios de transporte hacen que las misiones de campo sean esporádicas; los controles son poco eficaces, ya que los oficiales del MINFOF no tienen acceso a datos básicos como registros de

² De hecho, el fracaso en armonizar los sistemas de información también se relaciona con un cuarto sistema, originalmente PAGODE (*Automated Management Procedures for Customs Operations and External Trade*), ahora remplazado por SYDONIA (*Automated System for Customs Data*). El sistema PAGODE permitía que se pagaran los impuestos de cualquier mercancía al arribar a Douala, antes de que se exportaran. Desde enero de 2007 se implantó un nuevo sistema automatizado de aduana, SYDONIA (Sistema Automatizado de Información de Aduana) en Douala. SYDONIA tiene el potencial de enlazarse con datos introducidos o producidos por otras bases de datos, principalmente aquellos del sector madera, pero esta interconexión no es funcional aun.

producción, informes previos de ejecución o mapas originales que indiquen los límites de las áreas cubiertas por los permisos de explotación. Tampoco tienen presupuesto para contratar vehículos y retirar la madera que embargan.

- No hay un seguimiento efectivo del trabajo hecho por los oficiales encargados de hacer cumplir la ley, ni un sistema de sanciones para quienes no siguen los procedimientos establecidos. Una debilidad especial es que esos funcionarios muy pocas veces cuestionan las acciones tomadas por la administración central o los documentos firmados o generados por ella.

La acción coordinada para suprimir las actividades ilegales es escasa porque muchos de los actores claves, como la policía, el ejército y los magistrados, todavía ignoran la existencia de las estrategias de control. Por lo tanto, los diferentes sistemas de control (silvicultura, finanzas y aduanas) aun no cubren todas las actividades forestales.

Sobre el papel, el proceso FLEGT ha sido un buen catalizador para el desarrollo de un estándar legal de cobertura nacional para la madera, y ya se está preparando un borrador cero para empezar a negociar el AAV. Si bien el proceso para desarrollar estos criterios al principio dejó mucho que desear con respecto a las consultas a la sociedad civil, recientemente las organizaciones civiles han estado más comprometidas y han tenido una participación activa en la elaboración del documento estratégico.

La experiencia del Comité de Lectura, donde se analizan los informes del MI y de la brigada de control nacional, es única en África Central y ha sido primordial para la aceptación del sistema de seguimiento por parte del Ministerio. Pero aunque se trata de una instancia interesante y muy positiva, el rendimiento del comité se ha visto limitado por el hecho de que el Ministro todavía es la autoridad suprema y tiene discreción casi completa para decidir si se procesa un caso de infracción y cuál debe ser el monto de la sanción impuesta. Las largas demoras para convocar al Comité de Lectura y la falta de mecanismos de seguimiento y confirmación de las sanciones contra los infractores han contribuido a limitar la eficiencia del sistema. Aunque no puede decirse que el Comité de Lectura funciona eficazmente, posiblemente esto se debe más a la estructura de gobernanza forestal, que todavía no ha sido reformada, que al sistema de verificación en sí.

El hecho de que los servicios de ejecución de la ley forestal aun no utilicen la base de datos de SIGICOF sobre las infracciones indica que, en este sector, las acciones legales siguen siendo un mosaico de múltiples procedimientos y acciones adoptados por personas de servicios diferentes, sin ningún intento de coordinación (Resource Extraction Monitoring 2007). Aun cuando las infracciones se detecten y castiguen, la ineficiencia de las acciones para hacer cumplir la ley y la benignidad de las sanciones aplicadas hacen que la ilegalidad sea rentable (Resource Extraction Monitoring 2007).

11.6 Lecciones aprendidas

En el contexto de Camerún, gran parte del interés en la verificación proviene de organizaciones, principalmente internacionales y especializadas, ONG y algunos actores del sector privado (p.e., SGS y los monitores del proceso de subastas). En lo

que concierne al monitoreo del proceso de asignación permisos de tala, se han evitado conflictos de intereses mediante la selección de los monitores a través de un proceso competitivo entre consultores bien calificados en leyes, contabilidad y auditoría financiera.

La confianza en ONG internacionales para la ejecución de monitoreos forestales independientes se basa en la idea de que estas organizaciones, a diferencia del sector público y privado, no tienen un interés directo en el sector forestal, pero sí ideales relacionados con la buena gobernanza. Además, tienen una reputación que cuidar, y por lo general son consideradas como más creíbles por la comunidad internacional. Sin embargo, en poca la cantidad de ONG que pueden proveer este tipo de servicios, lo que revela las limitaciones del mercado. En el caso de Camerún, los contratos con Global Witness se otorgaron administrativamente (sin competencia) por presión de los donantes y REM fue la única organización que se presentó a la licitación para el contrato de seguimiento en el 2005. Además, ha habido varias acusaciones, formuladas especialmente por compañías madereras y por el MINFOF, sobre casos en los que la elección de una ONG que participaba en alguna campaña resultó en un mal uso de la información e irrespeto de los términos contractuales. Tales cargos resultan difíciles de evaluar, debido a que no hay un sistema de acreditación profesional del monitoreo forestal independiente, ni un mecanismo institucional a través del cual se pueda hacer esa valoración.

Los tres monitores que funcionaban en Camerún, aun cuando trabajaban con un objetivo similar (mejora de la gobernanza del sector forestal), enfrentaron limitaciones diferentes y tuvieron diferentes impactos. Podría argumentarse que en los casos donde se definieron objetivos estándar (como los criterios que deben tomarse en cuenta para otorgar una concesión), se facilitó el trabajo del monitor y sus impactos fueron mayores que cuando las negociaciones de las sanciones se hacían a puerta cerrada y respondían solamente al criterio ministerial. En esos casos, la transparencia no mejoró.

Una lección que se puede extraer de la experiencia en Camerún es que el control y los sistemas de verificación deben depender de procedimientos objetivos con recomendaciones legales claras sobre las decisiones que deben adoptarse y sobre los puntos claves del sistema. Cuando no existen criterios objetivos (como, por ejemplo, el monto de las sanciones que deben aplicarse a los infractores), hay mucha frustración entre los funcionarios del MINFOF y, en consecuencia, se socava la eficacia de todo el sistema de verificación. La subjetividad en temas de esa magnitud puede llevar a dar un trato preferencial a algunas compañías madereras y, sin duda, estimular la corrupción.

Otra lección importante es que, si el Ministerio no está convencido del proceso de reformas, o si las reformas se imponen como condiciones para recibir apoyo del donante, la aplicación de criterios objetivos no necesariamente va a lograr mejoras reales de gobernanza. Por ejemplo, los informes de los dos monitores para la asignación de las concesiones en el período 2000 - 2005 alertaron sobre numerosas prácticas dudosas y sospechosas, pero hay pocas señas de que alguna de sus preocupaciones haya sido tomada en serio o de que se hayan modificado las modalidades de licitación. Si el Ministerio realmente respaldara las reformas que se supone debe implementar, o

si hubiera mejorado la gobernanza, tales informes habrían encontrado eco. De hecho, la auditoría económica al sector forestal del 2006 señaló que la competencia limpia había disminuido en el proceso de subastas; el observador independiente, por su parte, informó que no siempre se respetaba la equidad entre participantes (MINEFI 2006).

El monitor de GFW, aunque no estaba directamente involucrado en acciones muy visibles, como las misiones de campo dirigidas por el monitor de actividades forestales, tenía y todavía tiene, el importante papel a largo plazo de proveer información creíble sobre el estado general del sector y aumentar la capacidad del Ministerio para desenvolverse con las nuevas tecnologías de cartografía y actividades de planificación. Aunque el trabajo de este monitor no ha despertado el mismo nivel de atención internacional que el monitoreo de las concesiones, sí ha tenido un papel complementario muy importante, aunque de bajo perfil. Sin embargo, también en este caso, el empoderamiento del Ministerio continúa siendo un tema crítico para la adopción, desarrollo y puesta en práctica de las capacidades adquiridas después que el monitor deje el país.

Teniendo en cuenta lo anterior, el papel de los monitores de la sociedad civil ha sido importante para aumentar el conocimiento público sobre temas como la tala ilegal y suministrar a los donantes la información necesaria para presionar al gobierno para que adopte medidas correctivas. El compromiso de la sociedad civil de verificar la legalidad de las actividades forestales se puede considerar como un paso esencial hacia un mayor empoderamiento del sistema de verificación, así como una mayor credibilidad en un sistema de control más amplio.

11.7 Conclusión

Camerún ha adquirido una experiencia considerable en las operaciones de verificación del manejo de los bosques permanentes, a través de una amplia gama de actores de ONG y del sector privado, así como especialistas del sector forestal, legal y financiero. Si bien la experiencia de Camerún muestra cuán importante puede ser la supervisión externa para mejorar la disseminación de información y la transparencia, previene acerca de cualquier interpretación simplista sobre los requisitos institucionales para la verificación forestal.

Una característica importante de la experiencia de Camerún -en especial si se compara, por ejemplo, con la de Camboya - ha sido la flexibilidad del enfoque, que permitió desarrollar nuevas instituciones y mecanismos para integrar los diferentes elementos del sistema de verificación y validar la información que proporcionan. Aunque todavía no están en pleno funcionamiento, merecen especial atención los siguientes:

- El desarrollo de sistemas de información automatizados y de estructuras institucionales que registran la producción de madera y permiten ejecutar muchas tareas importantes en temas fiscales, como la recolección de impuestos.
- La separación de poderes (administración, monitoreo y auditoría, sanciones) como un primer paso para asegurar la independencia, con observadores independientes que actúen como guardianes pero sin capacidad de establecer sanciones, y el

Comité de Lectura, que garantiza que las discusiones tengan lugar y actúe como un árbitro en caso de desacuerdo entre el monitor y las brigadas nacionales de control.

En general, el caso de Camerún muestra que el apoyo y la presión externa (especialmente en forma de condiciones del donante) desempeñan un papel importante para el control forestal y los sistemas de verificación. Sin embargo, para la independencia y la eficacia del sistema, son críticos el empoderamiento del país y un mecanismo seguro de financiación. Existe la opinión de que, en Camerún, el exceso de dependencia de la financiación del donante para el funcionamiento del sistema ha minado su sostenibilidad e incrementado la vulnerabilidad durante los períodos de escasez de recursos.

Capítulo 12

Ghana: la reforma a la gobernanza mediante el diseño del sistema

Este estudio de caso se concluyó en setiembre de 2007 y fue escrito por Neil Bird. Se basa en parte en Bird, N; Fomété, T; Birikorang, G. 2006. Ghana's experience in timber verification system design. London, UK, ODI. VERIFOR Country Case Study No. 1.

Cuadro 12.1

Ghana: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	22,1 millones	2005	ONU, División de Población 2006
Área	22,8 millones de ha		FAO 2006
Cobertura forestal	24,2%	2005	ONU, División de Estadística 2006
Bosques públicos	100%	2000	FAO 2005
Producción industrial de madera en rollo	2,16 millones m ³	Promedio 2001-2005	ITTO 2005
Empleo en sector forestal formal	30.000	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Contribución del sector forestal al PIB	4,9%	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Valor de exportaciones de productos forestales	US\$110m	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Principales mercados internacionales para madera	Italia, Alemania, EE.UU.	2004	Global Timber 2007
Índice TI de percepción de corrupción (0-10, donde 0 = mayor corrupción)	3,3	2006	Transparencia Internacional 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,53	2004	PNUD 2006a

12.1 Introducción

Desde el 2005, el desarrollo de un sistema de verificación de la madera ha recibido considerable atención en Ghana, donde se realizó una apreciable inversión en un diseño innovador basado en los controles existentes en el sector forestal. Sin

embargo, hasta la fecha, el sistema propuesto sigue incompleto, a pesar del interés y apoyo internacional para que se implemente. Este estudio de caso se centra en las dificultades del diseño del sistema y el nivel de inversión requerido para implementar un proceso de reformas en un sector poco controlado, y que además cuente con la confianza de la sociedad civil del país y del mercado internacional de la madera.

12.2 Motores del nuevo sistema de verificación

La producción de madera es un elemento importante de la economía de Ghana, y representa aproximadamente el 5% del PIB; ocupa el cuarto lugar como fuente de divisas, pues generó alrededor del 12% de las divisas del país entre 1990 y 2000. El sector madera es, por tanto, clave en la economía nacional, y tiene una fuerte dimensión política pues en él participan grupos de élite de la industria. Durante los últimos veinte años, la industria de la madera ha tenido un considerable crecimiento y una muy alta rentabilidad (Birikorang y Rhein 2005). Este crecimiento ha sido impulsado por tres factores principales: (i) los préstamos blandos del Banco Mundial a la industria para la inversión en operaciones forestales y transformación primaria; (ii) la prohibición de exportar madera en troza, y (iii) los bajos precios de la madera mantenidos por el gobierno de Ghana. Durante la década de 1990, la capacidad instalada del sector de transformación de la madera se duplicó; en el 2001, la capacidad instalada de aserrío era de aproximadamente 3,4 millones m³, casi diez veces el rendimiento sostenible calculado para los bosques permanentes del país (Banco Mundial 2007). Hay una preocupación creciente, pues el suministro de madera está disminuyendo rápidamente debido a esta estrategia de crecimiento de la industria. Se ha tomado conciencia de que se necesita un mayor control si se quiere que el sector forestal tenga futuro; entre los cambios necesarios está sustituir el suministro de madera del bosque natural por plantaciones forestales.

El comercio de mayor valor se da con el mercado internacional: algunos países de la UE son los principales compradores de madera de Ghana. En el 2004 estas ventas a mercados claves como Alemania, Italia, Francia, Reino Unido y España representaron poco más de la mitad del total de exportaciones de madera. Las dimensiones de este comercio requieren que Ghana sea sensible a la evolución de la demanda y ha originado un temprano interés en los acuerdos de asociación voluntaria (AAV) con la UE, aunque los incentivos financieros potenciales ofrecidos por la UE también son importantes. Por lo tanto, el diálogo internacional ha influido sustancialmente en la elaboración de la propuesta del sistema de verificación, y la agencia de desarrollo del Reino Unido – uno de los principales socios comerciales de Ghana – ha participado activamente en el proceso.

La participación de Ghana en la Iniciativa Africana sobre Gobernanza y Cumplimiento de la ley (AFLEG), y en la reunión ministerial de Yaundé en octubre de 2003, también ha dado un importante impulso político nacional para hacer frente a las deficiencias del sector forestal.

12.3 El mandato del sistema de verificación

En Ghana, el sector maderero se caracteriza por bajos niveles de gobernanza y un irrespeto generalizado a la ley forestal. La Comisión Forestal (CF), institución nacional responsable del control forestal, no ha sido eficaz ni en el control ni en hacer cumplir las leyes (Banco Mundial 2007). Además, la CF debe cumplir con algunas funciones potencialmente conflictivas, como la aplicación de la ley, la supervisión, la gestión forestal y la recaudación de impuestos. El emergente sistema nacional de verificación busca hacer frente a dos factores: un sector forestal que opera al margen de la ley y una autoridad forestal incapaz de cumplir con las funciones encomendadas para salvaguardar el patrimonio forestal nacional.

La legislación forestal

Un hito importante en la legislación forestal nacional fue la Ley de Concesiones N° 124 de 1962. Según la sección 16 de esta ley, todas las tierras productoras de madera quedaron bajo la jurisdicción del Presidente, por lo que el gobierno tiene la facultad de ejercer los controles de protección, gestión y desarrollo. Como parte de estas medidas de control, con el Decreto no. 1974 sobre árboles y madera (NRDC 273), se dieron los primeros pasos para establecer una cadena de custodia para la madera talada; dicho decreto exige al Departamento Forestal dividir al país en distritos y asignar a cada distrito una marca de localidad. También exige a las empresas exportadoras de madera a registrar una “marca de propiedad” en el Departamento Forestal.

El Acta de Gestión de los Recursos Madereros N° 547 de 1997 (TRMA), tiene por objeto garantizar que el aprovechamiento de la madera esté en consonancia con el manejo y uso sostenible de los recursos madereros de Ghana. La ley estableció una nueva categoría de derechos relacionados con la madera: el contrato de utilización de la madera; con pocas excepciones, todo aprovechamiento tiene que hacerse con base en ese contrato. De acuerdo con la sección 19(1) de la TRMA *“Todo derecho sobre la madera, concesión o arrendamiento otorgado en virtud de cualquier ley vigente en el período inmediatamente antes del comienzo de la presente ley seguirá en vigor durante un período no superior a seis meses a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente ley.”* Aunque el TRMA se convirtió en ley el 17 de marzo de 1998, se han mantenido derechos pre-existentes sobre la madera, con lo que la ley forestal ha caído en descrédito.

En el año 2002 se hicieron enmiendas al TRMA y sus reglamentos; así, se aprobaron las enmiendas Gestión de Recursos Madereros (Acta 617) y los reglamentos de dicha gestión (LI 1721). Estos cambios legales se introdujeron para permitir:

- Licitación en forma competitiva la asignación y utilización de los recursos madereros.
- Implementar los acuerdos de responsabilidad social que exigen a los concesionarios, apoyar con servicios sociales a las comunidades dentro de la zona abarcada por el contrato.

A pesar de la evolución del marco legislativo para la producción de madera, el sector forestal en Ghana sufre una muy alta incidencia de ilegalidad. Gran parte de la oferta nacional de madera proviene de la corta y aserrado ilegal con motosierra. El estudio "*The Ghana wood industry and log ban exports*" (Birikorang et ál. 2001) estima que, en 1999, de los 3,7 millones m³ de madera extraída, las actividades ilegales con motosierra representaron el 46% (1,7 millones m³) y la tala industrial ilegal, el 24% (0,9 millones m³). El número de personas involucradas en el aserrado con motosierra es considerable, alrededor de 50.000 (Otoo 2003). Una de las razones de la extensa operación de aserrado con motosierra es que, sin duda, beneficia a los pobres. El transporte de madera al hombro genera a una persona ganancias que equivalen a cinco salarios mínimos diarios. Los campesinos suelen preferir el pago inmediato por transportar árboles cortados por motosierristas ilegales, a las promesas de las instituciones del sector forestal que ofrecen beneficios que no se distribuyen en forma transparente. Por encima de todo, tanto los jefes tribales como los propietarios de tierras han sido desplazados de la toma de decisiones por el sistema de gobierno local y por la presencia de la CF a nivel de distrito. En consecuencia, a menudo se hacen de la vista gorda a la tala ilegal (Birikorang et ál. 2001).

Los recientes intentos por controlar la tala ilegal de madera, especialmente fuera de las reservas forestales, han implicado una serie de medidas especiales de control, incluido un registro de motosierristas, la creación de grupos móviles de protección a los bosques y el estricto control de la tala. Entre otras medidas están las acciones coordinadas por los militares y la policía para reprimir a los operadores y el decomiso de madera, equipo y vehículos utilizados en operaciones de tala ilegal. Sin embargo, estas medidas de control no han tenido el impacto deseado, debido principalmente a la gran demanda de madera y a que las sanciones son muy leves. La pobre capacidad institucional a nivel de distrito impide que se detecten las actividades ilegales o (se dice) permite la masiva connivencia del personal forestal con operadores ilegales.

Como se ve, la legislación puesta en práctica para controlar el aprovechamiento y proteger los recursos forestales ha sido inadecuada o no se aplica correctamente. Las razones tienen mucho que ver con la política económica del país y la presión política ejercida por los grandes aserraderos, quienes desacreditan las razones técnicas que se citan. Esas limitaciones deben atenderse si se quiere que el sistema de verificación sea un instrumento eficaz para garantizar la legalidad.

Principales instituciones del sector forestal

El Ministerio de Tierras, Bosques y Minas es el responsable de la elaboración de políticas, en tanto que la CF es la agencia ejecutiva. Sin embargo, las instituciones del Estado relacionadas con el sector forestal han cambiado a lo largo de los años. En los últimos 17 años, se han promulgado, derogado y decretado leyes que han colocado a la CF en una posición de asesor del Ministro, mientras que el Departamento Forestal y otros organismos del sector han mantenido su rol como órganos de ejecución. En las reformas legislativas más recientes –el Acta de la CF, Acta 571 de 1999 - los cuatro organismos públicos, antes independientes, y otros departamentos de la administración pública implicados en la regulación del sector forestal y de la fauna

silvestre se juntaron en uno solo, como divisiones de la CF. Con esta restructuración se resolvió el conflicto entre una propuesta de la Autoridad Forestal Nacional para sustituir el antiguo Departamento Forestal (que tenía como mandato regular y gestionar los recursos forestales del país) y la Constitución de 1992, que le ordenaba a la CF hacerse cargo de la protección, gestión y desarrollo de los recursos forestales y silvestres nacionales¹.

12.4 Diseño del sistema de verificación

En enero de 2005 se inauguró una iniciativa importante con el Programa de validación de la madera legal (VLTP). Esta iniciativa nació del programa conjunto de gestión de las reformas del sector forestal, entre el gobierno y sus asociados para el desarrollo del sector, a principios de la década del 2000. La CF elaboró una propuesta para dar seguimiento a la madera talada, la cual incluye nuevos arreglos institucionales y procesos para mejorar la regulación de los recursos forestales y el control de actividades ilegales. La CF contrató a la SGS como socia técnica; la experiencia de la SGS en Ecuador y Camerún hizo que el programa concentrara su atención en la reforma institucional, el respaldo jurídico a tales reformas y sus posibles impactos financieros en el sector forestal.

El objetivo del VLTP es implementar un sistema eficiente y rentable para demostrar el origen legal de la madera y el acatamiento legal de la gestión forestal. El gobierno de Ghana se ha comprometido a invertir US\$2 millones de sus propios recursos para desarrollar el nuevo sistema. El VLTP tiene cuatro objetivos principales:

- Mejorar la supervisión al uso de los recursos forestales
- Mejorar los flujos de ingresos a partir de la madera producida
- Mantener el acceso a un destino de exportación importante (p.e., la UE)
- Dar los primeros pasos hacia la sostenibilidad

Oficina de Validación de la Madera

El papel de la CF sería redefinido radicalmente bajo el marco propuesto, el cual está siendo explorado por el VLTP (Figuras 12.1 y 12.2). La verificación de las actividades reguladoras desempeñadas por la División de Servicios Forestales (FSD) y la División de Desarrollo de la Industria Maderera (TIDD) serían responsabilidad de una nueva institución: la Oficina de Validación de la Madera (TVA). Con la creación de la TVA, la FSD podría concentrarse en sus responsabilidades fundamentales: la aprobación de concesiones madereras, el monitoreo y la aplicación de la ley, y cedería sus funciones de manejo forestal al sector privado. La TIDD continuaría con sus funciones de control de la madera que llega a las plantas de transformación, el análisis de insumos y productos de las plantas procesadoras y la clasificación e inspección de las exportaciones de madera. Gran parte del reto reside en establecer claramente las funciones y responsabilidades de la TVA, un proceso que sigue incompleto, a pesar de dos años de esfuerzo concentrado.

¹ La resolución judicial reflejaba la perspectiva de la oficina del Fiscal General y del Ministerio de Justicia.

Figura 12.1
El sistema de control forestal en Ghana

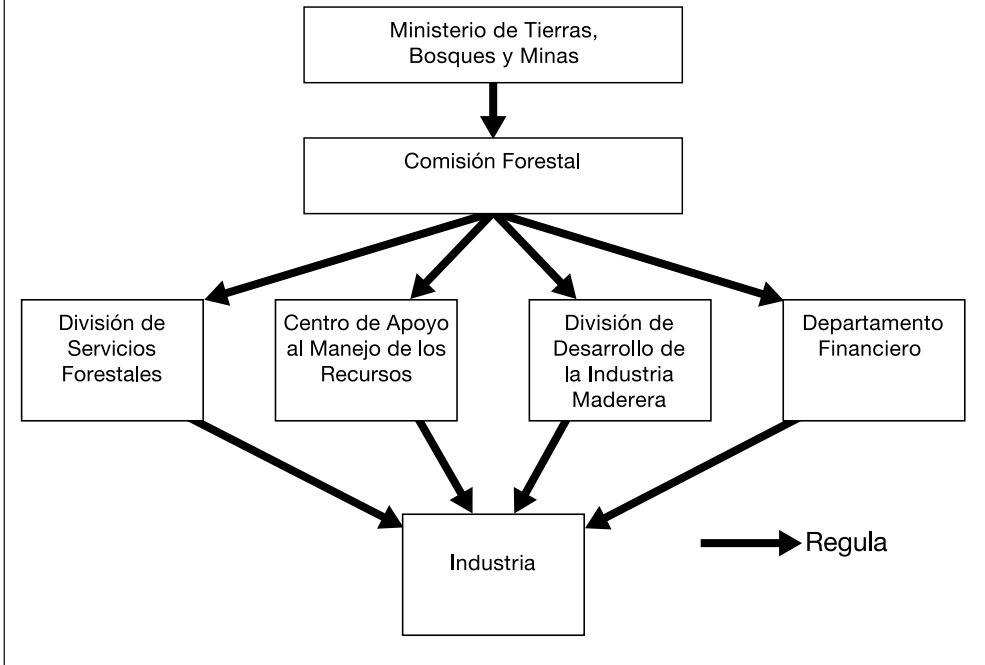
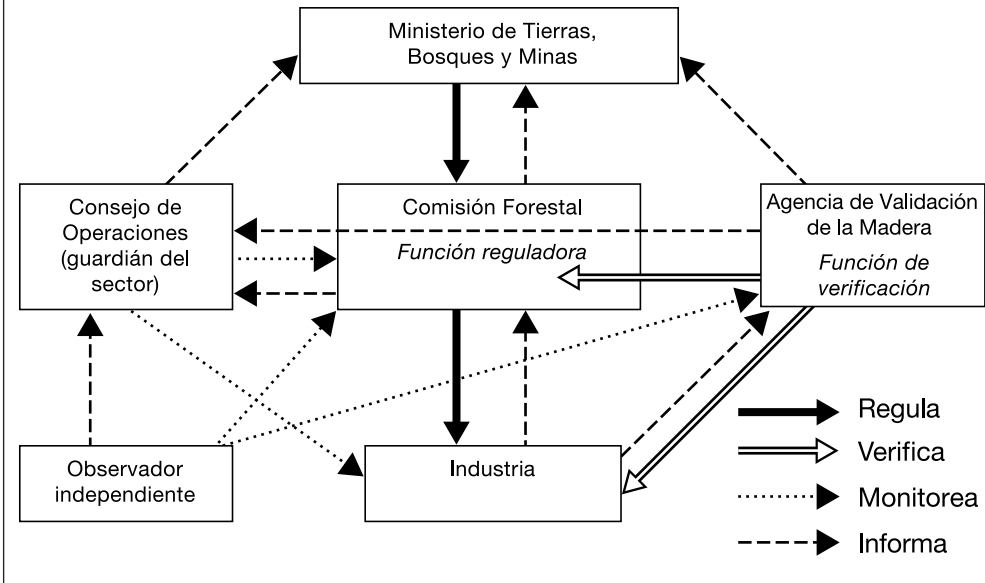


Figura 12.2
Sistema de verificación propuesto para Ghana



El grado de separación entre la TVA y la CF es una consideración fundamental del diseño. Queda por ver si el diseño actual -que prevé un organismo autónomo creado en el marco del Ministerio de Tierras, Bosques y Minas – permitirá el nivel de independencia necesario para que los principales actores confíen en el sistema. Esta nueva estructura institucional no tiene precedentes en Ghana y, por lo tanto, no ha sido probada. La creación de la TVA requerirá un esfuerzo sustancial y, eventualmente, nueva legislación para establecer su mandato legal. El tiempo requerido para lograrlo es incierto, pero sin duda representa un impedimento significativo para una pronta introducción del sistema de verificación propuesto. Se prevé que en un período de tres años, el TVA se pueda autofinanciar con los pagos de la industria por servicios prestados. Esta estrategia depende en gran medida de que pueda contar con el apoyo del sector maderero, lo cual parece muy ambicioso, dadas las viejas diferencias entre la Comisión Forestal y la industria maderera.

Esta industria ha sido reacia a los numerosos controles de la CF a la comercialización y procesamiento, pues siente que no obtiene retribuciones proporcionales al valor del dinero invertido. La CF, por su parte, piensa que la industria presiona para mantener sus niveles de beneficio y perpetuar el *status quo* que le garantiza el acceso preferencial a los recursos. Esta posición se refleja en la actitud de la industria de avanzar lentamente en la transición hacia un sistema electrónico de contabilidad. En el 2004, la industria de la madera encargó un estudio de sus propias operaciones y llegó a la conclusión de que era necesario aumentar los volúmenes de producción para llegar al punto de equilibrio (Bruks Associates 2004). Sin embargo, los defensores de las reformas fiscales forestales de Ghana sostienen que la conclusión del estudio apunta al problema más que a la solución (Birikorang y Rhein 2005).

La industria se ha quejado durante mucho tiempo del alto costo de hacer negocios con la burocracia del gobierno. El nuevo esquema de verificación propuesto, basado en menos intervenciones de control y un sistema de rastreo más eficiente de las trozas (que permite una verificación más rápida de los datos), debería resolver varias de estas cuestiones. De todos modos, el impacto del rastreo de las trozas sobre los flujos de madera probablemente será menos importante que el hecho de que, con o sin proyecto, la industria enfrentará (y de hecho ya la encara) una creciente escasez de recursos. Los objetivos del VLTP, por su parte, se entrelazan bien con las reformas fiscales e institucionales planeadas, que también buscarían formas de desregular la industria; por ejemplo, en el área de fijación de precios y comercialización de la madera, así como en la cesión a futuro de acciones de manejo de los bosques al sector privado.

En el otro extremo de las negociaciones están los dueños de bosques, las autoridades tradicionales, las asambleas de distrito, las comunidades vecinas al bosque, los agricultores, los comités de comunidades forestales y las organizaciones juveniles, quienes piensan que su suerte depende del grado de transparencia de las transacciones forestales y de la asignación de los ingresos forestales. Estas voces de protesta están encontrando eco en la sociedad civil, gracias al proceso de consultas del AAV.

El observador independiente

El segundo aspecto en el diseño del sistema de verificación propuesto es un observador independiente. La función principal del observador es aumentar la credibilidad y la transparencia del sistema. El sistema prevé una separación de funciones entre la TVA y el observador independiente. La implementación del sistema de verificación le corresponde a la TVA y su producto final sería el certificado de legalidad. El papel del observador independiente sería probar los estándares del sistema. Varios observadores han sugerido que una sociedad entre una organización internacional respetable y ONG locales puede ser el camino para crear rápidamente la figura del observador. Sin embargo, esta es otra estrategia aun no probada que implica cuestiones de legitimidad y para la cual hay que encontrar un equilibrio entre su creación y su probable sostenibilidad.

El Consejo de Operaciones

El tercer elemento del sistema de verificación es el Consejo de Operaciones que actuaría como supervisor del sector, con representantes de las principales instituciones y de los grupos de presión. El consejo supervisaría el funcionamiento de todo el programa de control forestal, daría seguimiento a la aplicación de la ley forestal y administraría un mecanismo de resolución de conflictos.

12.5 Conclusión

En Ghana se ha hecho una inversión considerable para establecer un sistema de verificación nacional. El VLTP dentro del FC es la iniciativa de vanguardia que pretende establecer las instituciones necesarias, así como los procesos y las estructuras que satisfarán las necesidades de verificación independiente y las demandas del AAV con la UE. El centro de atención inicial del gobierno parece haber sido de tipo técnico: implantar una forma de control forestal (rastreo de madera) que permita la validación de la madera legal. Ahora, el desafío estriba en conseguir la combinación institucional adecuada para asegurar un sistema de verificación creíble y establecer la base legal del mismo.

Una pregunta importante es quién tendrá la última palabra en cuanto al acatamiento de las leyes. Con la cultura de litigio que existe ahora en Ghana, hay un alto riesgo de que el sistema de control se inutilice por acciones civiles en los tribunales. Por eso, establecer todos los componentes del sistema conforme al estatuto legal tiene una importancia crucial.

De esta experiencia se han obtenido cuatro lecciones claves, que pueden ser de gran interés para otros países que piensan emprender acciones de verificación de la madera. La primera es que el monopolio estatal actual sobre el sistema de control forestal significa un gran desafío para mejorar la responsabilidad y la transparencia dentro del sector. Segunda, que el compromiso del gobierno es esencial para fijar el precio adecuado de la madera y asegurar la distribución equitativa de los ingresos, sobre los cuales descansa -en último término- la sostenibilidad del sector. Tercera, un proceso que resulte aceptable para los principales grupos de actores probablemente

requerirá la implementación gradual del sistema de verificación. La introducción de un sistema creíble no es una tarea de corto plazo y debería medirse en años y no en meses. Cuarta, la preocupación inicial del gobierno por mejorar los aspectos técnicos del sistema de control tiene que dar paso a un acercamiento más afinado, que reconozca y afronte la dimensión política de la reforma dentro del sector forestal.

Capítulo 13

La experiencia del monitoreo independiente en Camboya

Este estudio de caso se concluyó en junio de 2007 y fue escrito por Cecilia Luttrell. Se basa en parte en Luttrell, C; Brown, D. 2006. The experience of independent forest monitoring in Cambodia. London, UK, ODI. VERIFOR Country Case Study No. 4.

Cuadro 13.1
Camboya: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	14,1 millones	2005	ONU/ División de Población 2006
Extensión	17,7 millones ha		FAO 2006
Cobertura forestal	59,2%	2005	ONU División de Estadísticas 2006
Bosques públicos	100%	2000	FAO 2005
Producción industrial de madera en rollo	166.000 m ³	Promedio 2001-2005	ITTO 2005
Empleo formal en el sector forestal	15.000	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Contribución del sector forestal al PIB	6,6% 0,5%	1990-2000; después de la veda forestal del 2002	FAO 2004; IFSR 2004
Valor de exportaciones del sector forestal	US\$84 millones	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Principales mercados internacionales para madera	China, Taiwán, Japón, Tailandia	2004	Miller y Boscolo 2004
Índice TI de percepción de la corrupción (0-10, donde 0 = más corrupto)	2,1	2006	Transparencia Internacional 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,58	2004	PNUD 2006a

13.1 Introducción

Este estudio de caso compara la experiencia y el impacto de dos ejemplos de control independiente en el sector forestal de Camboya; el estudio se centra en un elemento específico de verificación.

Después de haber sufrido una larga historia de conflictos, Camboya es una de las naciones más pobres del sudeste asiático. El sector forestal ha sido muy importante en el desarrollo reciente del país. Entre 1991 y 1998, las exportaciones de madera de Camboya alcanzaron el equivalente de unos US\$ 2,5bn. En los años 1980 y 1990, la explotación maderera se caracterizó por la mala administración y la corrupción generalizadas, que promovieron el desorden y la violencia. A partir de 1995, la comunidad internacional empezó a preocuparse por la reforma y la aplicación de la legislación forestal, como forma de abordar las deficiencias del Estado en este sector. En 1999, el Banco Mundial y otros donantes financiaron el Proyecto de Seguimiento y Denuncia de Delitos Forestales (FCMRP), que incluyó la designación de un monitor independiente para controlar el desempeño de los dos ministerios involucrados: el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca y el Ministerio del Medio Ambiente. En 1999, el contrato de MI fue adjudicado a Global Witness, una ONG de derechos ambientales con sede en el Reino Unido que ha trabajado activamente en campañas contra los abusos de las leyes forestales en Camboya. La relación entre el MI y el gobierno camboyano se deterioró cuando salieron a la luz casos muy polémicos y se hizo poco al respecto. En 2003, el gobierno canceló el contrato a Global Witness y lo adjudicó a la empresa privada SGS, con sede en Suiza. En febrero de 2006, las operaciones de la SGS se suspendieron debido a la falta de financiamiento; desde entonces, la función de monitoreo independiente ha quedado en suspenso.

13.2 Propiedad

Motores externos

La introducción de un MI se asoció con el acatamiento de la legislación forestal como un medio para hacer frente a problemas de gobernanza que preocupaban a los donantes y a las ONG. En la década de 1990, la violencia en el sector forestal, la política de la élite camboyana en el poder y la agenda ambiental de la comunidad internacional contribuyeron a elevar el perfil de la tala ilegal en la escena política. A partir de 1995, la aplicación de la legislación forestal y el tema del desempeño del Estado se convirtieron en importantes focos de interés de los donantes¹. En 1995, una misión conjunta del Banco Mundial, el PNUD y la FAO sugirió que un mejor control de las zonas forestales podría aumentar los ingresos del gobierno en más de US\$100 millones al año (McKenny 2001:2)². La principal recomendación de la misión para

¹ Sin embargo, este enfoque sobre la legislación parece contradecir el punto de vista de Le Billon (2002), en cuanto a que los problemas eran menos el resultado de una débil capacidad de regulación de la burocracia y más la consecuencia del sistema de “estado sombra” paralelo, que permitía a actores no estatales adquirir poder; esto dio lugar a una situación de “caudillismo”.

² Estas estimaciones se revisaron más tarde y se establecieron entre US\$40 y 80 millones (Banco Mundial 1999).

lograr esto era mejorar la supervisión técnica y política al sector maderero y aumentar las regalías de la madera. Ese mismo año, GW comenzó a publicar duros informes sobre las exportaciones ilegales y las actividades en el sector forestal; con el tiempo, GW amplió su campaña para incluir un programa de «buena gobernanza».

En el momento de la introducción del MI, el Gobierno de Camboya buscaba mejorar su imagen internacional. Sin embargo, en un país que depende en gran medida de la ayuda extranjera, las iniciativas se mantenían en gran parte por el impulso de los donantes y el MI se convirtió en una condición impuesta para un crédito de ajuste estructural por US\$30 millones del Banco Mundial. En el país no había una fuerte coalición nacional que promoviera la rendición de cuentas en el sector, ni un compromiso real del gobierno con la reforma.

El mandato del MI

El mandato oficial del MI adoptó la forma de un contrato con el Gobierno de Camboya, aunque los términos de referencia de GW eran muy amplios y generales. Las funciones y responsabilidades de los organismos asociados a menudo eran poco claras y/o carecían de respaldo. Así que muchos de los organismos que, según los términos de referencia, debían informar a GW, no eran conscientes de esa obligación ni se firmaron memorandos de entendimiento. La experiencia de la SGS fue similar. La falta de claridad en torno al mandato legal, los objetivos, lo que iba a ser objeto de seguimiento y los resultados que se esperaban fue una debilidad del diseño y en ambos casos dio lugar a bajos niveles de confianza (Malayang et ál. 2002).

13.3 Diseño del sistema de verificación

El FCMRP estableció una Unidad de Monitoreo de Delitos Forestales con tres componentes. Los dos primeros -la Oficina de supervisión de delitos forestales (FCMO), ubicada en el Departamento de Bosques y Vida Silvestre y el Departamento de Inspección (DOI), ubicado en el Ministerio del Medio Ambiente – debían operar, en forma paralela, sistemas de rastreo de casos (CTS), a fin de detectar infracciones en las concesiones forestales y en las áreas protegidas, respectivamente. El sistema operaba mediante un sistema informático que permitía el enlace de sus datos para la elaboración de informes nacionales. Las oficinas provinciales y distritales debían alimentar mensualmente la información a las unidades de seguimiento. El tercer, y fundamental, componente de verificación era el MI (Figura 13.1). La función del MI era auditar los registros del gobierno y determinar si el FCMO y el DOI estaban llevando a cabo sus respectivos mandatos con eficiencia y verificar que se había informado debidamente de todos los delitos y que todas las medidas oficiales establecidas habían sido realmente ejecutadas. Durante el período de GW, un ‘Punto Focal’ (un órgano de representación del Consejo de Ministros, el más alto órgano de deliberación del gobierno camboyano) tenía la responsabilidad de recibir de GW los informes de transgresiones (e informes periódicos de la FMCRP sobre el seguimiento de la evaluación de los organismos encargados de la ejecución) y transmitirlos a los ministros, al Primer Ministro, a los donantes y a la prensa.

Los términos de referencia del SGS fueron muy similares a los de GW. Sin embargo, como se ilustra en la Figura 13.2, había algunas diferencias, pequeñas pero significativas. Entre estos cambios estaba que el monitor no “debía realizar ninguna actividad de inspección o monitoreo con el objetivo principal de detectar e investigar irregularidades”. Por el contrario, el objetivo del monitor era “corroborar” que se informara acerca de todos los delitos. El término “supervisión independiente” se eliminó de los nuevos términos de referencia. Además, ya no había el tercer organismo (el Punto Focal) al que SGS debiera informar, o que actuara como mecanismo de supervisión.

Estos cambios fueron criticados por GW y otros observadores, quienes sugirieron que significaban un aumento de poder en manos del gobierno para influir en el MI (Global Witness 2005). Como GW había sido percibido por algunos como una instancia que había excedido su mandato, el Departamento de Bosques y Vida Silvestre y los donantes esperaban que el nuevo monitor asumiría una actitud más regular y comedida -más acorde con una función típica de auditoría. Se pretendía que SGS actuara como auditor del CTS (un papel no priorizado por GW) más que como un investigador de delitos forestales. En la práctica, SGS limitaba su función casi exclusivamente a la vigilancia del uso del sistema de rastreo de casos.

Promoviendo la independencia: puntos de desacuerdo

Traslapo entre promoción y monitoreo

Un área de controversia relacionada con la ‘independencia’ del monitor, en el caso de GW, fue la superposición de funciones como monitor y como promotor. Hubo acusaciones de que GW utilizaba la información reunida en su función de monitor independiente para sus actividades de promoción. Antes de su papel como supervisor, GW tenía un historial de actividades orientadas a la promoción de la actividad forestal en Camboya desde 1995. En opinión del gobierno, GW tenía un plan propio que comprometía seriamente su capacidad de actuar como monitor independiente. Además, se produjeron fricciones por cuestiones de tipo personal. Desde 2001, el administrador del convenio con GW tenía fuertes lazos familiares con la oposición política en el país y, además, su experiencia profesional era en gobernanza y derechos humanos y no en forestería. Estos dos factores reforzaron las dudas del gobierno y sus partidarios en cuanto a las intenciones del monitor. Desde principios de 2001, hubo una ruptura casi total de las relaciones y la cooperación entre el monitor y las autoridades forestales, hasta que el contrato fue cancelado en 2003.

La debilidad de la gestión

La ubicación del Punto Focal (el árbitro) en el Consejo de Ministros era problemática. El Punto Focal sentía que carecía de los recursos necesarios; no tenía fondos para investigar los informes del monitor independiente y no se había asignado personal técnico. Sobre todo, no había incentivos para que el personal del Punto Focal se involucrara en cuestiones a veces polémicas y con ramificaciones políticas. La opinión generalizada era que el Punto Focal existía más para proteger al gobierno que para mejorar la gobernanza forestal.

Figura 13.1
Estructura del sistema de monitoreo independiente de Camboya (1999 al 2003)

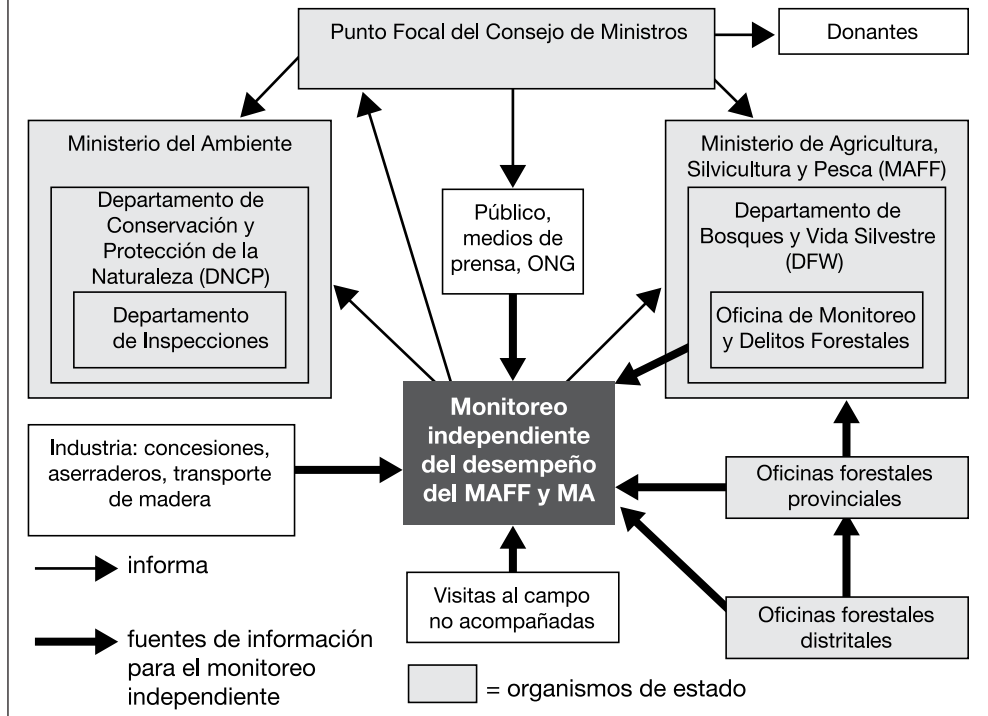
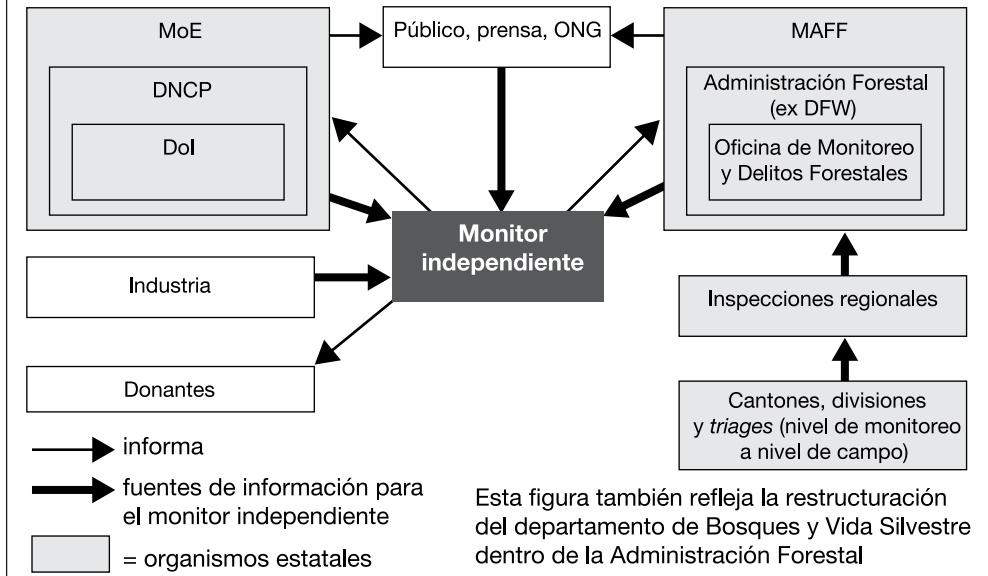


Figura 13.2
Estructura del sistema de monitoreo independiente de Camboya (2003 a 2005)



La incapacidad del Punto Focal para desempeñar su papel según lo especificado en los términos de referencia de GW pudo haber motivado la decisión de eliminar esta función amortiguadora en los términos de referencia del SGS. Esto significaba que no había capacidad de arbitraje en caso de desacuerdo entre el monitor y los ministerios. Tampoco existía un organismo que asegurara que el monitor cumpliera con su mandato, por ejemplo, en lo relacionado con el registro oportuno de las denuncias de delitos.

Falta de supervisión de la sociedad civil

En Camboya, la sociedad civil local es débil. En la década de 1990, la comunidad internacional apoyó el desarrollo de la sociedad civil en el país y surgió un gran número de ONG profesionales que han demostrado su eficacia en ciertas áreas, como promover la sensibilización y la participación, pero han tenido menos éxito en el manejo de asuntos que implican un mayor riesgo político, como la corrupción. También hay pocas oportunidades para que el público en general contribuya directamente a la formulación de políticas y hay poca evidencia de que el gobierno busque responder a las demandas de la sociedad civil. La débil capacidad de las ONG locales significa que las ONG internacionales a menudo tienen una voz más fuerte.

Cuando se produjo el nombramiento de SGS como monitor independiente, los donantes opinaban que para fortalecer la credibilidad y la aceptación del sistema (a nivel nacional e internacional) debía haber una mayor participación del público y de la sociedad civil en el proceso de verificación. Por otra parte, los conflictos generados durante el mandato de GW tuvieron efectos negativos sobre el interés de los donantes en cuanto a apoyar el monitoreo independiente y al sector forestal de Camboya. Los donantes se volvieron reacios a responder a las preocupaciones de las ONG o a poner en peligro sus relaciones con el gobierno camboyano por estas cuestiones. Por lo tanto, a excepción del Banco Mundial, pocos donantes mostraron interés en las actividades de la SGS. Debido a esta falta de interés, era poco probable que el gobierno respondiera directamente a las presiones y preocupaciones sobre estos asuntos; en muy pocas ocasiones se respondió de alguna manera a las inquietudes planteadas por los ‘monitores externos’. Por ejemplo, ni el gobierno ni los donantes respondieron a las preocupaciones de las ONG acerca de los dos primeros informes del SGS (Global Witness 2004, Forest Certification Watch 2004).

Fuente de financiación

GW fue inicialmente financiado por subvenciones del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID), canalizadas a través de la FAO y administradas por un Fondo Fiduciario del PNUD. La Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (Danida) también proporcionó financiación bilateral directa para el trabajo de supervisión independiente de GW en Camboya a partir de 2000. Una de las condiciones del modelo del SGS, sin embargo, era que el monitor se pagara a través del ‘préstamo para el aprendizaje y la innovación’ del Banco Mundial, como parte del Proyecto Piloto de Gestión de Concesiones Forestales. Esto significaba que el MI era pagado

por la Administración Forestal, la misma institución que era necesario verificar. El transporte de trozas (confiscadas después de la moratoria de la tala y el transporte en 2001) se reanudó en enero de 2005. A solicitud del Gobierno, SGS asumió el papel de vigilante del transporte de trozas y validación de los volúmenes de madera aserrada. Algunos donantes y ONG criticaron al SGS por no comprobar el origen legal de las trozas (Bernsen y Cochrane 2005). Este ejemplo sugiere la necesidad de aislar al MI de cualquier situación en la que sus resultados pudieran resultar sesgados por el interés de garantizar la extensión de su contrato.

Normas y procedimientos

Estándares de verificación

El caso de Camboya se caracterizó por la falta de un estándar claro e indiscutible para verificar la legalidad. Esta situación persiste hoy en día. Por ejemplo, en relación con el tema de la procedencia legal de la madera, no hay límites formales de las propiedades forestales permanentes y hay poca claridad sobre la propiedad de la tierra de los pueblos nativos. La Ley Forestal de Camboya distingue entre tierras estatales y privadas, y entre bosques productivos, comunitarios, de protección, inundables y para la conversión, pero estas distinciones no siempre se emplean claramente en la práctica. Esto, combinado con el estado actual de confusión y de sistemas paralelos de registro y titulación de tierras, significa que es posible, por ejemplo, registrar como propiedad privada una extensión de tierra con un ministerio, aunque podría haber sido clasificado como bosque de reserva permanente por otro.

Derechos y obligaciones

El acceso a la información resultó un problema para los observadores independientes. Los términos de referencia de GW le dieron libertad para hacer visitas no acompañadas sobre el terreno; había incluso una cláusula en la que se concedía al MI *“acceso directo a los registros y expedientes de gobierno relacionados con las concesiones, parques, áreas protegidas y otras tierras forestales del Estado”*, así como a los registros aduaneros sobre información *“relacionada con la detección, notificación, vigilancia y represión de actividades forestales ilegales o no autorizadas”*. Sin embargo, no se establecieron los mecanismos que garantizaran el acceso y la cuestión pronto se convirtió en un problema recurrente para el monitor (Global Witness 2002: 3).

En el caso de los términos de referencia de la SGS, todas las inspecciones serían ‘facilitadas’ por la Administración Forestal; se impedía al MI realizar *“pruebas aleatorias de denuncias de acciones ilegales que no hayan sido transmitidas a los organismos para la acción”*. El informe del Panel de Inspección del Banco Mundial (Inspection Panel 2006) expresó su preocupación porque se impedía al SGS iniciar investigaciones independientes sobre el terreno.

La falta de claridad en la presentación de informes fue otro claro fallo de diseño. En 2001, GW lanzó un polémico informe que se hizo coincidir con una reunión del Grupo Consultivo de los principales donantes de Camboya y el Real Gobierno de Camboya. Este informe fue considerado como inoportuno por el Departamento de

Bosques y Vida Silvestre y condujo a la formalización de protocolos de presentación de informes, con el fin de someter al monitor a un control más estricto por parte del gobierno. Los nuevos protocolos acordados en junio de 2001 exigían que los informes de delitos fueran remitidos al Director del Departamento de Bosques y al Departamento de Inspecciones, con copia a los Ministros del MAFF y del Ambiente y a los coordinadores del Punto Focal. Se acordaron los tiempos de respuesta, pero hubo desacuerdo acerca de si GW podía dar a la luz pública la información si el gobierno no respondía dentro del plazo acordado. Los términos de referencia le daban al MI el derecho de publicar, pero en los protocolos de presentación de informes no se incluyó ninguna disposición en cuanto a quiénes debían decidir en el caso de que el Gobierno no respondiera a tiempo. En última instancia, el MI debía decidir por sí mismo.

Bajo los términos del contrato con la SGS, los informes trimestrales no podían darse a conocer al público hasta que hubiesen sido verificados por el gobierno y sus organismos, quienes tenían 30 días hábiles desde la recepción del informe trimestral para verificar su contenido. Después de este plazo, el monitor podría publicar sus conclusiones, incluso aunque no se hubieran verificado. Sin embargo, en comparación con el contrato de GW, hay menos claridad sobre qué información podría publicarse.

13.4 Funcionamiento del sistema

En el primer año, el FCMRP obtuvo una serie de logros positivos al concentrarse en el entrenamiento de los responsables de la presentación de informes y de los sistemas informáticos. Sin embargo, a partir de este punto, las relaciones entre los expertos del FCMRP y de GW, por un lado, y del gobierno por el otro, comenzaron a deteriorarse. Los asesores técnicos alegaron que estaban siendo obstaculizados deliberadamente en su trabajo y que no todos los casos registrados estaban siendo introducidos en el CTS (Miller 2004:6). Más importante aun, quedó claro que el FCMO no podía o no quería denunciar los delitos de personas poderosas (ibíd. 2004:3). Tras una evaluación del proyecto, el FCMRP fue suspendido a principios de octubre de 2002 (Malayang et ál. 2002).

Los resultados de la evaluación del proyecto fueron positivos en la medida en que se consideraba que el FCMRP contribuyó a la capacidad del gobierno para manejar la información sobre delitos, así como a aumentar el interés en una reforma forestal entre el público, la sociedad civil y los donantes. En general, sin embargo, la evaluación llegó a la conclusión de que el proyecto no había logrado cumplir sus metas. Además, se consideró que el diseño proponía una estructura tecnócrata no lo suficientemente explícita para afrontar los problemas del bajo compromiso político y debilidad de la gobernanza, los cuales aumentaban los malos resultados del sector. Por ejemplo, el proyecto no se refirió a la rigidez administrativa en las contrapartes nacionales, que les impide llevar a cabo las funciones esperadas. También, la estrechez del concepto restringió las oportunidades de una participación más amplia y positiva de los donantes en el sector (ibíd.).

Impactos en la gestión pública en general

Evaluar el impacto de cualquier forma de supervisión independiente como un elemento dentro de un proceso de reforma forestal plantea algunas dificultades, habida cuenta de las otras fuerzas potencialmente influyentes como, en este caso, un FCMRP más amplio, las moratorias a la tala y la suspensión de concesiones. Sin embargo, existe una percepción generalizada entre los observadores de que, en Camboya, el monitoreo de GW tuvo un efecto disuasorio sobre los operadores ilegales, y aumentó la disciplina de la industria y de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. El efecto más notable y público fue sobre la disponibilidad de información y mejor entendimiento de la situación en el país para la comunidad nacional e internacional.

GW asegura haber tenido un impacto significativo en dos eventos importantes relacionados con las políticas del sector forestal: la moratoria a la tala introducida en 2002 y la cancelación de las concesiones (Global Witness 2003). GW pudo haber desempeñado un papel en estos acontecimientos, pero otros factores, como las condiciones para la liberación de préstamos del Banco Mundial y el temor de que estos se retrasaran debido a la calidad de los planes de gestión, también pueden haber contribuido. En lo que sí hay un acuerdo generalizado es en el papel que jugó GW para poner la cuestión de la tala ilegal en Camboya en un primer plano. Sin embargo, hay algunas preguntas en cuanto a los efectos a largo plazo de su trabajo allí. A pesar del éxito de GW en la divulgación de la economía política del sector forestal, tuvo menos éxito en lograr un cambio a largo plazo y en alentar la apropiación del proceso por parte de los actores camboyanos.

El papel de GW como un MI tiene que ser considerado junto con su función como organización promotora. GW sostiene que su impacto no habría sido tan grande sin el alto perfil que logró gracias a la función de promoción. Esto sugiere que los impactos reales del MI no se alcanzaron por el diseño de la supervisión independiente, sino por la forma en que GW utilizó esta oportunidad para su trabajo promocional.

Impacto en el comportamiento de los donantes

Entre los efectos no buscados de la primera fase de monitoreo está el cambio significativo en la actitud de muchos donantes hacia el trabajo del sector forestal en Camboya. Se podría argumentar que los conflictos generados durante el mandato de GW tuvieron efectos negativos sobre el nivel de interés de los donantes, en lo referente al apoyo al monitoreo independiente y el sector forestal camboyanos en general. La voluntad de compromiso político con el sector se ha reducido considerablemente y los donantes se muestran reacios a responder a las preocupaciones de las ONG o poner en peligro sus relaciones con el Gobierno por temas espinosos como estos. Los que aun están comprometidos en el sector forestal, centran su atención en temas de menor riesgo, como las áreas protegidas o la forestería comunitaria. La atención de otros donantes se centra ahora en el sector agrícola.

13.5 Lecciones aprendidas

Los dos tipos de monitoreo discutidos en este estudio de caso son muy diferentes. GW siguió un enfoque de investigación, a menudo en conflicto con los organismos a los que daba seguimiento, en su intento por resolver problemas de gobernanza muy arraigados. SGS desempeñó tareas de auditoría con el apoyo de la Administración Forestal. Es evidente que debe distinguirse entre las actividades y objetivos de cada organismo. GW fue criticado por interpretar sus términos de referencia en forma demasiado amplia y por no ser capaz de ir más allá del trabajo de promoción ya existente; SGS fue acusado de interpretar su mandato de manera demasiado estrecha y de no ver más allá de su cometido. El desempeño de SGS, sin embargo, debe entenderse en el contexto de un marcado desinterés de los donantes en cuanto al sector forestal camboyano.

Este estudio de caso deja lecciones generales importantes: la importancia del diseño del sistema, incluida la precisión sobre las funciones y responsabilidades del monitor independiente; un mecanismo de gestión que integra al MI con el resto del sistema de control, y claridad de las normas legales que van a ser verificadas. No obstante, siguen sin resolverse cuestiones relacionadas con el diseño de los sistemas de verificación en contextos de falta de voluntad política y de una sociedad civil local poco desarrollada.

Una conclusión importante es que los mecanismos y enfoques empleados son adecuados en diferentes situaciones y períodos de evolución de un sector, pero que es la constelación de jugadores, y no las habilidades de cada uno, lo que en última instancia determina la eficacia de cualquier enfoque. En términos de impacto, el enfoque más productivo podría ser nombrar como MI a una organización que no esté involucrada en la promoción, y garantizar, al mismo tiempo, la vigilancia por parte de ONG disponibles y en condiciones de mantener la presión y la supervisión sobre el MI. Para obtener resultados positivos hay que prestar atención a la consolidación de una coalición nacional fuerte y al compromiso del gobierno con la reforma. Un medio de lograr esto es a través de la creación de capacidades que poco a poco desarrollen la habilidad y la voluntad de colaborar con el monitor.

Capítulo 14

Los Comités Multisectoriales de Protección Forestal en Filipinas

Este estudio de caso fue realizado en junio de 2008 por Robert B. Oberndorf; parcialmente basado en Cruz, RVO; Pulhin, JM. 2006. Review of multisectoral forest protection committees in the Philippines. London, UK, ODI. VERIFOR Country Case Study N° 7.

Cuadro 14.1
Filipinas: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	83,1 millones	2005	ONU, División de Población 2006
Área terrestre	29,8 millones ha		FAO 2006
Cobertura forestal	24,0%	2005	ONU, División de Estadística 2006
Bosques públicos	90%	2000	FAO 2005
Producción industrial de madera en rollo	1,5 millones m ³	Promedio 2001-2005	ITTO 2005
Empleo formal en el sector forestal	60.000	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Contribución del sector forestal al PIB	1,0%	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Valor de las exportaciones de productos forestales	US\$83m	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Principales mercados internacionales de la madera	Sin datos	2004	Global Timber 2007
Índice TI de percepción de la corrupción (0-10, donde 0 = más corrupto)	2,5	2006	Transparencia Internacional 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,76	2004	PNUD 2006a

14.1 Introducción

En Filipinas, la destrucción acelerada de los bosques condujo, en la era post-Marcos, a algunos cambios importantes en la administración y manejo del sector forestal. De particular interés para el diseño del sistema de verificación forestal fue el uso de un

enfoque participativo para el monitoreo del uso de los recursos forestales, el cual incluyó la creación de los “Comités Multisectoriales de Protección a los Bosques” (CMPB). El empleo de CMPB es un ejemplo de cómo puede diseñarse y usarse un proceso independiente en el que intervienen varios grupos de interés; este proceso es un elemento estructural importante que goza de un alto nivel de apropiación, transparencia y credibilidad, y forma parte de un sistema de monitoreo forestal aprobado por el estado. Sin embargo, la experiencia de las Filipinas también tuvo que vencer escollos a la hora de institucionalizar el modelo de CMPB, tales como la resistencia de algunos grupos hacia el uso de actores no gubernamentales para la administración de los recursos forestales, lo que condujo a una falta del apoyo operacional a los CMPB en algunas áreas.

14.2 Historia e implementación inicial de los CMPB

A inicios del siglo XX, Filipinas tenía una cobertura forestal de aproximadamente el 50%, pero en 1980 sólo quedaban 10 millones de hectáreas de los 27 millones originales. La rápida pérdida de bosques se debió a una variedad de factores como concesiones de aprovechamiento, tala ilegal, conversión del uso de la tierra y agricultura de tumba y quema (sistema *kaingin*). El reconocimiento por parte del gobierno y del público de que algo tenía que hacerse para enfrentar la pérdida de recursos forestales coincidió con la institucionalización de formas más participativas y descentralizadas de control de los recursos naturales, sobre todo después de la ‘Revolución del Poder Popular’ en 1986. El Departamento del Ambiente y Recursos Naturales (DARN) empezó por delegar parte de la autoridad sobre la administración y planificación de los recursos forestales a las Unidades de Gobierno Local en los niveles provincial, municipal y urbano (Cruz y Tapia 2005).

Ya desde 1975, el Decreto Presidencial no. 705, también conocido como el Código de Reforma Forestal, había iniciado un plan de protección forestal multisectorial. Sin embargo, pocas de esas iniciativas iniciales eran realmente multisectoriales (Banco Mundial 2008). Aunque algunas incluían actores locales no gubernamentales, e incluso miembros del clero (FAO 2008), la mayoría eran comités reguladores *ad hoc*, compuestos por militares y otras autoridades encargadas de la aplicación de la ley a nivel nacional y local. En 1992, el Préstamo de ajuste al sector de recursos naturales y ambiente, financiado por Banco Mundial (ENR-SECAL) dio al DARN la oportunidad de implementar un modelo de CMPB basado en la amplia participación de grupos claves de interés. Conforme al programa de ENR-SECAL, los primeros 15 CMPB pilotos fueron organizados con cinco comités establecidos a nivel regional, cinco a nivel provincial y otros cinco a nivel municipal.

Se pretendía que los CMPB sirvieran al DARN como una red de organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales para apoyar en la protección forestal y gobernanza. Se esperaba que un grupo de promotores ambientales que incluyera líderes de organizaciones no gubernamentales, sacerdotes y líderes cívicos fuera menos fácil de amenazar o de sobornar que un solo individuo (Ganapin 2001).

En 1994, el programa de ENR-SECAL pagó asesores y los gastos de personal del DARN, el cual proporcionó la mayor parte de las facilidades iniciales, movilización

y preparación, para la elaboración del Manual de Procedimientos para el CMPB. También apoyó el primer Congreso Nacional de CMPB en 1995 y la evaluación a escala nacional de CMPB en 1997; además, asumió el costo de la asistencia técnica, la adquisición de naves aéreas y marinas para patrullaje y vigilancia y mejoró las condiciones de vida en comunidades seleccionadas de tierras altas.

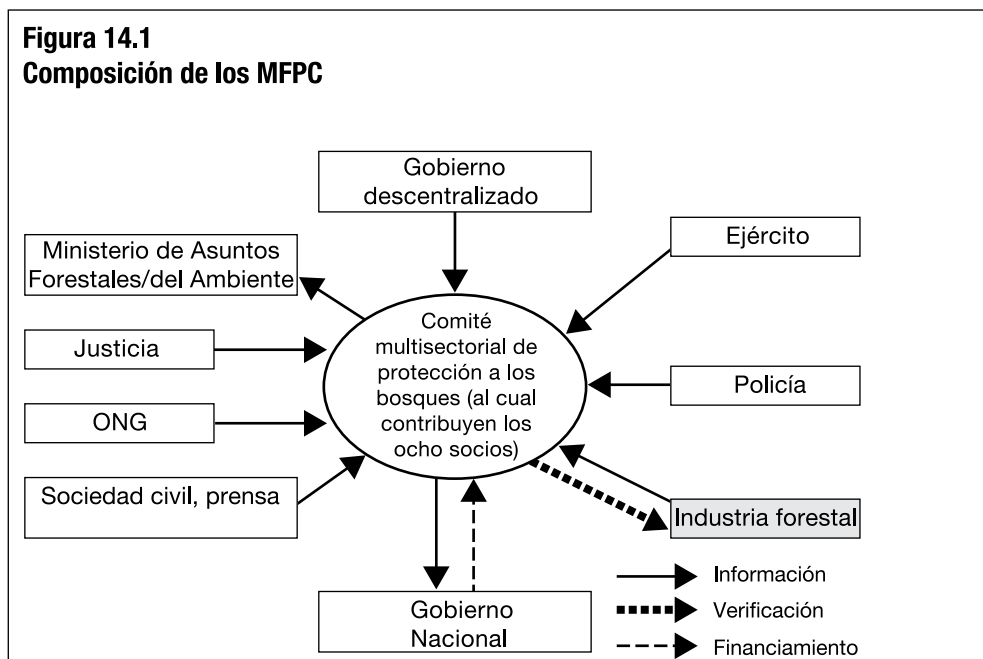
En ese mismo año, el entonces presidente Fidel Ramos reconoció las ventajas del trabajo de los CMPB y pidió su institucionalización dentro del DARN. En colaboración con varias organizaciones sectoriales, el DARN estableció otros CMPB en todo el país. Durante el apogeo del programa apoyado por Banco Mundial, se crearon más de 300 CMPB en Filipinas.

14.3 Mandato y estructura

El papel de los CMPB en el manejo de los recursos forestales en Filipinas era (y es, donde siguen operativos todavía) vigilar y monitorear las concesiones industriales y las acciones de manejo forestal comunitario. Los informes de cumplimiento o incumplimiento se elevan a las autoridades del DARN, según lo establecido por el Decreto Presidencial original de 1975 y regulaciones subsecuentes y normativa operacional establecidas por el DARN en la década de 1990.

Al principio, los CMPB estaban integrados por representantes del gobierno nacional, personal de DARN, unidades de gobierno local (UGL), militares, policía, sociedad civil, medios de comunicación y ONG (Figura 14.1). Los asesores del programa ENR-SECAL designaron representantes de varias entidades para que se integraran a los CMPB; estos representantes tenían el compromiso de informar a sus

Figura 14.1
Composición de los MFPC



propias organizaciones. Con el establecimiento de la Federación Nacional de CMPB (para compartir problemas y experiencias), cuando el programa estaba en su punto más alto, a finales de los años noventa, los CMPB funcionaban en cuatro niveles (nacional, regional, provincial y municipal).

Aunque las tareas del CMPB en los diferentes niveles variaban según su escala de operación, todos tenían funciones básicas comunes que iban desde el trabajo en red para el monitoreo de la tala ilegal, hasta la formación de conciencia pública mediante actividades de protección ambiental/forestal y la provisión de opciones de medios de vida para los moradores de comunidades de zonas altas que dependían de la tala y otras actividades forestales ilegales. Las operaciones del programa de CMPB, según lo dispuesto en el Manual de Procedimientos del Banco Mundial, incluían las siguientes tareas: revisión e implementación de políticas; evaluación de operaciones y actividades de protección forestal; identificación de áreas críticas; vigilancia y monitoreo forestal; detención de personas y confiscación de productos ilegales; campañas de información y educación y desarrollo de medios de vida (Cruz y Tapia 2005).

Si bien el CMPB *per se* no tenía autoridad para imponer la ley, las organizaciones representadas en los comités, como el DARN, las UGL, las unidades militares y de policía sí la tenían. Los representantes de estas entidades, entonces, pasaban la información colectada a través de las actividades coordinadas por el CMPB a sus organizaciones respectivas e informaban de sus propias actividades e iniciativas al resto de los miembros del CMPB. De esta manera, en teoría, se podían coordinar los esfuerzos de varios grupos con más eficacia y maximizar las sinergias. Varios CMPB organizaron mecanismos conjuntos para el acatamiento de la ley a nivel local, como el establecimiento de retenes en las carreteras para detener el transporte ilegal de madera y la ejecución de misiones de campo para frenar actividades de tala ilegal.

14.4 Relación de los comités con el DARN y las UGL

Siempre se intentó que los CMPB apoyaran, y no que sustituyeran, los sistemas oficiales de control forestal del DARN y su Oficina de Dirección Forestal. En Filipinas, el DARN es la dependencia del gobierno responsable del manejo forestal, incluyendo la emisión y ejecución de todos los acuerdos y permisos relacionados con el uso de los recursos madereros del país. Actualmente, varios acuerdos han venido a sustituir los antiguos permisos madereros extendidos a concesiones de escala industrial; entre los nuevos acuerdos están, el Acuerdo de Manejo Forestal Comunitario (CBFMA), el Acuerdo de Manejo Forestal Industrial (IFMA), el IFMA Socializado (SIFMA) y el Acuerdo de Manejo de Recursos Comunitarios en Áreas Protegidas (PCBRMA).

El DARN tiene cobertura nacional, pero es apoyado por las Oficinas del Ambiente y Recursos Naturales Provinciales (PENRO) y comunales (CENRO). Durante los años noventa, cuando el modelo de CMPB estaba en proceso de desarrollo, el personal de estas oficinas era directamente responsable de la implementación de políticas, programas, proyectos y actividades del DARN, así como de las acciones

de acatamiento a las leyes y normativas relacionadas con el ambiente y de recursos naturales a nivel provincial y comunal. Dentro de este marco de gobernanza forestal, las UGL comparten con el DARN la responsabilidad por el manejo sostenible y el desarrollo de los recursos forestales dentro de su jurisdicción (DARN 1998).

14.5 Desempeño

Impactos sobre la tala ilegal

Durante la vida del programa ENR-SECAL (1992-1999), se crearon más de 300 CMPB, cuyas experiencias en protección forestal y acatamiento de las leyes fueron variadas. Algunos tuvieron más éxito que otros, dependiendo de los recursos financieros y logísticos disponibles para sus operaciones, la masa crítica de organizaciones e individuos preocupados por la protección forestal y dispuestos a participar, y el nivel de apoyo de las UGL. En el apogeo del programa, cuando el apoyo financiero y técnico era mayor, los CMPB eran muy eficaces para descubrir y detener las operaciones ilegales en pequeña y gran escala. Sin embargo, cuando el programa terminó, a muchos CMPB se les dificultó cualquier tarea que requiriera gastos, como viajes, comunicaciones y participación en talleres; particularmente a nivel de federación.

Aunque al principio algunos grupos de interés habían estado poco dispuestos a aceptar la participación de actores no gubernamentales en actividades de manejo forestal, esta posición cambió cuando se vieron las ventajas de colaborar con estos actores y cambió la actitud del gobierno. Por lo general, se apreciaba una mayor disposición en la administración local para hacer cumplir las leyes y regulaciones forestales, y una mayor presencia de ONG activas, medios de comunicación y grupos religiosos en las áreas donde los CMPB eran más exitosos en sus campañas contra la tala ilegal.

Algunos CMPB, como los de la Región 2 (noreste de Luzón) y la Región 11 (Mindanao del sur) lograron seguir funcionando después del final del programa ENR-SECAL con el apoyo de organismos (gubernamentales y no gubernamentales) e individuos. Estas áreas se distinguen por el apoyo político y financiero de una sociedad civil activa, medios de comunicación fuertes, participación activa de la iglesia y un fuerte apoyo de los líderes de las UGL (Cruz y Tapia 2005). En sitios donde el apoyo de la sociedad civil y las UGL era letárgico, los logros de las pocas CMPB sobrevivientes fueron escasos.

Impactos a favor de los pobres

Era evidente la necesidad de complementar las actividades de acatamiento con opciones de medios de subsistencia, tanto para mantener fuera de los bosques a las comunidades dependientes, como para amortiguar los efectos de las actividades represivas en los pequeños madereros ilegales. Si bien algunos CMPB pudieron ayudar a las comunidades a establecer contacto con proveedores de asistencia técnica y financiera para tener acceso a medios de vida no dependientes del bosque, en la mayoría de los sitios los CMPB no tenían los recursos para elaborar un plan que contribuyera a mejorar los medios de vida de las comunidades locales.

Los avances logrados en el control de las operaciones de tala ilegal y transporte de productos ilegales ya no se pudieron sostener cuando los CMPB fueron incapaces de proporcionar ayuda significativa a las comunidades dependientes del bosque para el desarrollo de medios de vida alternativos y viables.

Debilidades en el diseño e implementación del sistema

Muchos factores tuvieron que ver con el éxito limitado y la escasa sostenibilidad del modelo de CMPB:

- *Falta de apoyo del personal de campo del DARN.* A pesar de que las altas esferas de mando en el DARN impulsaron el modelo de CMPB, la cultura institucional establecía que el manejo de los recursos forestales del país era responsabilidad exclusiva del DARN y que el público no debería participar. La falta de apoyo del personal de campo creó tensiones, sobre todo en cuanto al papel real de los CMPB; se cuestionó si estos debían supervisar e informar sobre las actividades del personal del DARN como parte de su mandato. Visto en forma retrospectiva, la dirección de DARN reconoce que debió haberse hecho más para educar al personal de campo y explicar por qué se estaba adoptando el modelo CMPB, a fin de asegurar su aceptación.
- *Expansión rápida sin capacitación adecuada.* La acelerada puesta en marcha del modelo de CMPB sin que se hubiera dado suficiente capacitación en cuanto a los papeles, responsabilidades y normas de funcionamiento de los CMPB llevó a interpretaciones inconsistentes a nivel local entre las UGL, el DARN y otros participantes, y creó confusión durante la implementación.
- *Pérdida de independencia operacional.* Algunos CMPB fueron ‘capturados’ y controlados por grupos de interés, o cayeron bajo la influencia de fuertes intereses ilegales, o hasta se involucraron directamente en actividades de tala ilegal (Acosta 2008).
- *Impactos negativos no intencionados en comunidades dependientes del bosque.* Los impactos negativos de algunos CMPB en los actores más débiles del sector deben entenderse dentro del contexto histórico. A partir del período colonial hasta principios de los años ochenta, las políticas forestales en Filipinas habían promovido un manejo muy regulado, centralmente controlado y parcializado hacia la industria. Tales políticas colocaron el acceso y el control de los recursos forestales del país en manos de la élite de poder que tenía la capacidad y los nexos políticos para explotarlos comercialmente para su propio beneficio. Las mayorías no educadas y menos privilegiadas -en particular la mayor parte de las comunidades de las tierras altas - fueron excluidas de los beneficios potenciales de los recursos forestales del país (De Guzman 1993). Dentro de este contexto, no es ninguna sorpresa que los CMPB ejercieran una presión excesiva sobre los pequeños madereros y las comunidades pobres pues, simplemente, era más fácil controlar e incluso reprimir a estos grupos que a las grandes concesiones en manos de élites poderosas, a menudo inmunes a las acusaciones legales debido a los recursos a su disposición, tanto económicos como de poder.

14.6 Estado actual y futuro de los CMPB en Filipinas

La eliminación progresiva de las grandes concesiones madereras (que comenzó a principios de los años 90), combinada con la institucionalización de los CBFMA e instrumentos de tenencia similares, cambió dramáticamente el panorama del manejo y utilización de los bosques en Filipinas. Actualmente, los enfoques de manejo forestal comunitario y otros similares son más importantes que el manejo por concesiones madereras. El acatamiento de la normativa forestal se enfoca ahora principalmente en el monitoreo de las actividades de uso del bosque por parte de las comunidades, aunque siempre se controlan las escasas concesiones grandes que quedan.

A pesar del cambio en el enfoque del acatamiento, las principales limitaciones siguen siendo las mismas. Estas incluyen la inadecuada capacidad del gobierno para hacer cumplir las leyes existentes, la carencia de programas para crear un ambiente socioeconómico que conduzca a un manejo forestal sostenible y una población cada vez mayor que depende en gran medida de los recursos forestales para su subsistencia diaria. La brecha entre los recursos disponibles (humano y financiero) y las acciones necesarias es demasiado grande como para que se logre hacer cumplir las leyes. El personal del que dispone el DARN actualmente (aproximadamente un guardia forestal por 4000 ha de bosque) no tiene apoyo logístico ni legal necesario para motivarlos y permitirles cumplir con sus funciones de supervisión y control. En ejecución se encuentra un plan de racionalización del gobierno (Orden Ejecutiva N° 366 del 4 de octubre de 2004); cuando se haya implementado, el empleo en el sector público se habrá reducido en 40% (Acosta 2008). Estos recortes de personal limitarán aun más los ya escasos recursos humanos disponibles para la ejecución y cumplimiento de la ley forestal en el país.

En estas condiciones, los responsables del control y el cumplimiento de la ley en el sector forestal pueden sucumbir fácilmente a la corrupción y abuso de autoridad. Esta situación se agrava debido a las difíciles condiciones económicas de las áreas rurales, donde las comunidades locales dependen mucho de los recursos forestales para su sustento. La ausencia de medios alternativos de generación de ingresos, combinada con una población creciente, sólo aumenta la dependencia de los recursos forestales, los que a menudo se obtienen violando las leyes y regulaciones existentes.

Superar los obstáculos que enfrentan las acciones de monitoreo y control en Filipinas requerirá, por lo tanto, un enfoque que mejore los mecanismos gubernamentales para hacer cumplir la ley forestal, al tiempo que mejoren las condiciones económicas de las comunidades que dependen del bosque mediante el desarrollo de formas alternativas de subsistencia. Dentro de este contexto complejo se está considerando el resurgimiento y la institucionalización del modelo de CMPB.

Hay dudas respecto al número de CMPB que todavía funcionan, debido a la inactividad de la Federación Nacional de CMPB que, se supone, es la responsable de facilitar la coordinación de los comités en el país. Sin embargo, el potencial de los CMPB como una forma de apoyo eficaz al cumplimiento de la ley forestal se aprecia en algunas áreas del país donde tienen recursos financieros, sociales y políticos; ejemplo de ello son la adopción de variantes del modelo, como la fuerza de trabajo provincial

contra la tala ilegal en Davao del Norte, creada con el apoyo del UGL, y los breves pero significativos logros de muchos CMPB ahora extintos. El apoyo de la sociedad civil y de las UGL parece ser condición suficiente para que el DARN esté dispuesto a reactivar los CMPB en ciertas áreas.

El DARN ha manifestado un renovado compromiso de adoptar el CMPB como una estrategia de desarrollo y protección. Esto se aprecia en el Plan Maestro Revisado de Desarrollo Forestal (FMB-DARN 2005) y en el Programa General de Acción para el Sector Forestal 2005-2010. Entre 2005 y 2010, el DARN pretende apoyar la reactivación y el refuerzo de 97 CMPB a escala nacional; con este fin, ha asignado unos US\$15.000 anuales por CMPB para ayudarles a financiar sus gastos de operación.

El DARN también planea apoyar otras iniciativas de protección forestal, como las fuerzas de trabajo de respuesta rápida contra la tala ilegal, los consejos multipartitos de protección y los equipos de monitoreo multisectorial; con ellos se busca asegurar que los ejecutores del proyecto cumplan con los términos y condiciones de los acuerdos y otras leyes y regulaciones relevantes (Amaro 2006). Algunas iniciativas ya han sido puestas en práctica; por ejemplo, la creación en el 2004 del Grupo de Trabajo *Sagip Kalikasan* (Salvar la Naturaleza), mediante la Orden Especial DARN No. 2004-888. Este equipo de trabajo funciona las 24 horas y puede actuar en cualquier parte del país, bajo la supervisión directa de la Secretaría del DARN (Acosta 2008).

Aun está por definirse cómo se implementará el resurgimiento del modelo de CMPB. Al momento de escribirse este texto, el DARN trabajaba con el Banco Mundial en un estudio detallado sobre la experiencia de CMPB en Filipinas. Las conclusiones de ese estudio se discutirán durante una serie de talleres con actores regionales y un taller nacional; con esos insumos se elaborará un plan de acción para institucionalizar los CMPB, el cual incluirá la identificación de los recursos humanos y las necesidades financieras a largo plazo.

14.7 Lecciones aprendidas

Entre las fortalezas del modelo de CMPB están una amplia participación nacional en el diseño e implementación del modelo de gobernanza, un alto nivel de apropiación pública y gubernamental y la legitimidad del sistema; además, hubo impactos directos en el control de actividades ilegales en el sector forestal, participación de una variedad de actores claves y un buen nivel de independencia en la operación de los CMPB.

En cuanto a la participación pública en actividades de verificación, el caso ilustra la necesidad de un mandato claro de los roles y responsabilidades de todos los actores y un adecuado desarrollo de capacidades para asegurar que el diseño del sistema se entienda igual en las diferentes localidades. Sobre todo, es necesario asegurar la aceptación y adopción del modelo por parte del personal del DARN en todos los niveles.

La eficacia de lo que en esencia es un modelo descentralizado de verificación del sector forestal depende de un fuerte apoyo local, sobre todo si el apoyo técnico, administrativo y financiero a nivel nacional es limitado. Por lo tanto, la buena voluntad y el compromiso de las ONG locales y de otros grupos cívicos serán críticos para el futuro

éxito de las CMPB. Esto también es cierto para las UGL, que muy probablemente proporcionarán el músculo y servirán como estabilizadores del modelo, además de servir como una fuente de financiación para las actividades locales.

Sin embargo, el apoyo local no es suficiente; también se debe identificar un mecanismo de apoyo financiero a largo plazo del gobierno nacional para asegurar la sostenibilidad de los CMPB y su capacidad de acción independiente de los grupos de presión.

Finalmente, los procedimientos operacionales del modelo se deben examinar para reducir al mínimo los impactos negativos sobre los pequeños madereros y las comunidades pobres. Al respecto, la experiencia también sugiere que la ejecución simultánea de programas de desarrollo en áreas donde funcionan los CMPB aumenta la probabilidad de que el cumplimiento de la ley forestal pueda mejorarse a largo plazo.

Capítulo 15

Verificación del cumplimiento de la ley en Indonesia

Este estudio de caso fue completado en el agosto de 2008 y fue elaborado por Adrián Wells. Está basado en Wells, A; Ngadiono y Asycarya, D. 2008. Systems for verification of legality in the Indonesian forest sector. London, UK, ODI. VERIFOR Country Case Study No. 9.

Cuadro 15.1
Indonesia: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	222,8 millones	2006	ONU, División de Población 2006
Área terrestre	181,2 millones ha		FAO 2006
Cobertura forestal	48,8%	2005	ONU, División de Estadística 2006
Bosques públicos ¹	99%	2000	FAO 2005
Producción industrial de madera en rollo	36,7 millones m ³	Promedio 2001-2005	ITTO 2005
Empleo formal en el sector forestal	549.000	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Contribución del sector forestal al PIB	3,4%	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Valor de las exportaciones de productos forestales	US\$4,2bn	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Principales mercados internacionales de la madera	Japón, China, Europa, EE.UU., Taiwán, Corea del Sur	2005	ITTO 2005
Índice TI de percepción de la corrupción (0-10, donde 0 = más corrupto)	2,4	2006	Transparencia Internacional 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,71	2004	PNUD 2006

¹ Esta cifra incluye áreas del Patrimonio Forestal Nacional (PFN) sujetas a reclamaciones consuetudinarias, aunque la ley forestal existente no los reconozca como derechos privados. Es probable que la cifra de 1% de propiedad privada también esté subestimada, pues hay áreas extensas de plantaciones maderables en manos de pequeños propietarios y áreas agroforestales bajo propiedad privada, fuera del PFN.

15.1 Introducción

Indonesia suministra un tercio de todas las exportaciones de madera tropical y ocupa el segundo lugar entre los países exportadores, sólo después de Malasia (www.globaltimber.co.uk). El sector forestal del país, con altos niveles de ilegalidad, se ha convertido en centro de atención de una amplia variedad de donantes, ONG e iniciativas del sector privado, orientadas a promover el comercio legal y sostenible. Este capítulo describe la influencia de estas iniciativas en la evolución de un sistema de verificación en Indonesia, incluyendo la introducción de un estándar de legalidad y reformas para implementar auditorías externas a las concesiones de madera industrial, en un intento por afrontar la ilegalidad e incrementar la sostenibilidad.

Indonesia fue el primer país que formuló un estándar para la verificación de madera legal, como un paso hacia la sostenibilidad. Además, es conocido por sus tentativas de mejorar la independencia en los sistemas de verificación obligatorios. Esto demuestra la importancia de reformas más amplias a la gobernanza (incluyendo la resolución de reclamos legales sobre tierras forestales, la aplicación más eficaz de la ley y las medidas para regular la capacidad instalada de procesamiento) para lograr una verificación eficaz. Indonesia también ilustra los desafíos que afronta la rápida descentralización política y administrativa de la verificación forestal. En agudo contraste con el sistema federal de Malasia, Indonesia mantiene un enfoque uniforme a la verificación forestal, basado principalmente en el otorgamiento de licencias del gobierno central a concesiones e industrias madereras.

Después de una breve descripción del contexto del sector forestal en Indonesia y de los motores y mandatos legales para la verificación, este capítulo describe varios componentes del sistema de verificación de Indonesia: la administración de madera, la certificación obligatoria y el registro de exportaciones. Se continúa con una discusión de las fortalezas y debilidades actuales y posibles reformas habilitantes, y se concluye con un resumen de las lecciones aprendidas.

15.2 Contexto

En Indonesia, aproximadamente el 70% de la tierra forma parte del Patrimonio Forestal Nacional (PFN), que está bajo el manejo directo del Estado. La industria maderera ha dominado práctica y política durante décadas; sin embargo, aunque el sector forestal generó US\$7-8bn al año por ingreso de divisas en la década de 1990, en las áreas forestales persiste la pobreza total. Según el Centro de Estudios Económicos y Sociales de Indonesia (CESS), la proporción de hogares y pueblos pobres en áreas forestales y sus alrededor es un 10% más alta que en áreas no forestales (CESS-ODI 2005).

La importancia del sector maderero industrial para el crecimiento y la generación de ingresos ha disminuido desde el colapso del régimen de Suharto en 1998, por razones como la reducción de la corta anual permitida a medida que el recurso básico disminuye, un reciente incremento de operaciones de control de la tala ilegal y el aumento de la competencia con otros países procesadores como Malasia y China. Esta situación deja como resultado una considerable sobrecapacidad en el sector de procesamiento.

Junto con la pesca y la agricultura, el sector forestal es prioritario para la revitalización de la economía. En consecuencia, se promueven las plantaciones forestales industriales y comunitarias para llenar un gran vacío en el suministro que, de otro modo, es llenado por la tala ilegal. Sin embargo, antes se deben resolver muchos desafíos políticos significativos.

Primero, ahora hay extensas áreas del PFN fuertemente degradadas o deforestadas. Al mismo tiempo, aproximadamente 1,5 millones de hectáreas del bosque en tierras privadas producen más de 6 millones m³ de madera al año. Compárese con la corta anual permitida en el 2006: 8,15 millones m³ en 170 concesiones comerciales que cubrían 6,7 millones de hectáreas -de las cuales, sólo una pequeña proporción permanece activa. Esto ha dado lugar a que se considere conceder derechos privados a habitantes locales para plantar y manejar árboles, al menos en áreas del patrimonio forestal ahora improductivas. Algunos cálculos indican que si se asignara un 10% del área a pequeños propietarios para plantar árboles, se generarían alrededor de US\$850 millones de valor económico y alrededor de 500.000 empleos (Brown et ál. 2006).

Segundo, sólo el 10% del PFN ha sido declarado oficialmente (*gazetted*¹), según los procedimientos estipulados (incluyendo la notificación a comunidades locales). Estos requisitos significan un fuerte desafío para los actuales poseedores de licencias. La cobertura exacta de reclamos de propiedad en el bosque es confusa, puesto que no se tienen datos catastrales completos. Al mismo tiempo, la Ley 41/1999 trata los bosques bajo control de comunidades nativas (*Hutan Adat*), no como bosques privados (*Hutan Hak*), sino como una categoría del PFN. Esto refleja el hecho de que actualmente no hay ningún mecanismo para el registro de demandas colectivas -a pesar del reconocimiento de sistemas legales consuetudinarios en la Ley Agraria Básica de 1960 (Contreras-Hermosilla y Fay 2005). Como consecuencia, áreas extensas del PFN son disputadas por habitantes locales.

Tercero, la distribución relativa de la autoridad entre el gobierno central y local es fuertemente disputada. La introducción de la descentralización política y administrativa en 1999 aumentó considerablemente la autoridad de los gobiernos distritales y de las provincias con autonomía especial (Aceh y Papua) sobre los recursos naturales. Sin embargo, el temor de que las licencias otorgadas por los gobiernos locales estuvieran estimulando la tala ilegal y una rápida conversión de la tierra, llevó a una nueva centralización de control, principalmente bajo la reciente Directiva PP3 de 2008. La mayor parte de las categorías de licencias ahora permanecen bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Forestales. La administración municipal sólo puede otorgar licencias para reforestación comunitaria o por servicios ambientales.

1 *Gazettement* (declaración oficial de un territorio) se refiere a la publicación de un anuncio oficial en una gaceta o diario oficial. Muchas leyes requieren tal publicación antes de que una decisión de gobierno se haga efectiva. En lo relacionado a los bosques, *gazettement* generalmente indica que un área forestal se ha reservado para protección por el Estado u otra autoridad pública, de acuerdo con la legislación vigente. Supone la inspección y clasificación de las zonas boscosas y el acuerdo de sus límites para luego registrarlas oficialmente. Por lo general, extingue los derechos de las comunidades que viven dentro de sus límites. [Nota de traductora]

15.3 Motores de los sistemas de verificación y control forestal

Hay varios factores importantes que impulsan la verificación de sector forestal en Indonesia. Una preocupación principal del gobierno ha sido revitalizar la industria maderera, como resultado de la crisis financiera de 1997. Esto incluye el retiro de licencias a concesiones de explotación forestal industriales que son ineficientes o están inactivas, después de una auditoría externa obligatoria por parte de grupos de evaluación independientes (LPI). La evaluación se basa en los estándares y procedimientos establecidos por el esquema de certificación voluntario del manejo forestal sostenible -Indonesian Eco-label Institute (LEI).

El otro motor clave ha sido el impacto en los mercados de exportación de las campañas de la sociedad civil para combatir la tala ilegal desenfrenada, sumado a los efectos del descenso de la productividad y la competencia con productores como China. Las campañas más notables incluyen el monitoreo terrestre por parte de la alianza entre las ONG EIA y Telapak, y los esfuerzos para ejercer presión en compradores europeos por parte de Greenpeace (*'Socios en el delito'*) y Amigos de la Tierra (*'Los cinco sucios'*). Estas campañas dieron lugar a mejoras en la especificación del lugar de origen y reformas a las políticas de compras entre los principales compradores europeos de madera de Indonesia, incluso el Reino Unido.

Las campañas de la sociedad civil también han motivado:

- Un memorándum de entendimiento con el Reino Unido sobre medidas para enfrentar la tala ilegal. Esta iniciativa promovió la formulación de un estándar para el acatamiento legal.
- Memorandos de entendimiento con otros clientes, incluso los EE.UU., y diseño de estrategias en colaboración con el Banco Mundial para definir los diez pasos para la prevención eficaz, la detección y la supresión de la explotación forestal ilegal: (i) creación de responsabilidad; (ii) definición de legalidad; (iii) mejoramiento del monitoreo; (iv) archivo de datos; (v) asegurar transparencia; (vi) controlar la sobrecapacidad de procesamiento de madera; (vii) promoción del comercio de madera legal; (viii) desarrollo de capacidades para impulsar el acatamiento de la ley; (ix) enmienda de leyes; (x) procesamiento y condena de delincuentes forestales.
- Un conjunto de iniciativas de comercialización en el sector privado, con sus propios estándares para la verificación del origen legal y cumplimiento legal. Entre esas iniciativas están la Fundación de Bosques Tropicales y la Red Global de Comercio Forestal (GFTN), patrocinada por WWF.
- Mayor presión social para la acción. Esta generó una decisión presidencial en 2004 que ordenaba coordinar las campañas de acatamiento de la ley en toda Indonesia (*Operasi Hutan Lestari*).

El último motor del cambio ha sido una decisión de la Unión Europea para abrir el diálogo con el gobierno indonesio sobre un posible acuerdo de asociación voluntaria para el acatamiento de la ley forestal, gobernanza y comercialización (FLEGT). Entre otros efectos, esto ha dado lugar a la decisión de adoptar un sistema que asegure la

legalidad de la madera (TLAS), el cual considera el estándar de legalidad, la cadena de custodia, la verificación y monitoreo independiente como asuntos de política nacional.

15.4 Mandatos legales para la verificación

La ley 41/1999 sobre bosques y la Ley 32/2004 sobre la descentralización proveen el mandato legal global para el monitoreo y verificación en el sector forestal. La puesta en práctica de regulaciones para cada una de estas leyes asegura la supervisión y el control en la implementación de la política forestal. Entre esas regulaciones están, la PP6/2007 sobre manejo forestal (modificada por la PP3/2008), la PP38/07 sobre el reparto de autoridad entre el gobierno central y local y la PP41/2008 sobre la estructura del gobierno local.

El Artículo 125 de PP6/2007 encomienda, específicamente, el monitoreo (recopilación rutinaria de datos) así como la evaluación (valoración de la planificación y utilización del manejo forestal). La PP38/07 añade que esta es una responsabilidad concurrente del gobierno central, provincial y distrital, y que el gobierno central es el responsable de la fijación de estándares.

Un paquete de Decretos Ministeriales (órdenes administrativas) provee las directrices adicionales para la distribución de papeles y responsabilidades en el monitoreo y evaluación, los cuales cubren tres áreas:

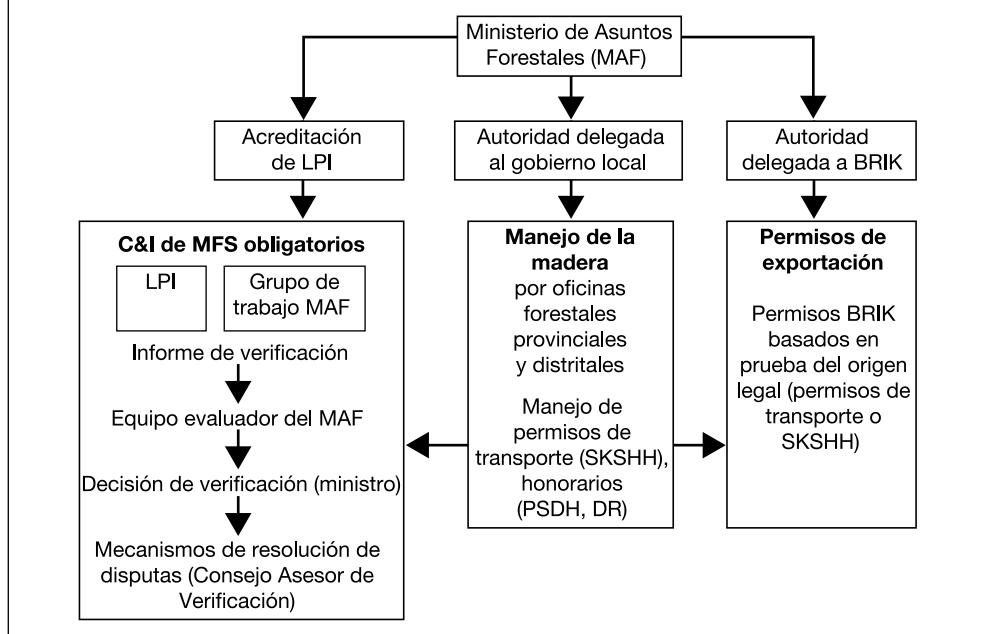
- El sistema de administración de la madera (PUHH), que cobra una tarifa por el valor de la madera en pie (PSDH) y los impuestos de reforestación (DR). Esto incluye una guía detallada de las responsabilidades del gobierno local sobre inventarios de pre-cosecha, aprobación de bloques de corta anuales, conciliación de estadísticas de producción con inventarios de pre-cosecha y manejo de permisos de transporte.
- Certificación del cumplimiento, que requiere la auditoría periódica a las concesiones en bosque natural y en plantación, así como a industrias primarias procesadoras de madera; para ello se emplean los criterios obligatorios y pautas de evaluación del MFS. La responsabilidad de las auditorías se comparte entre un grupo de trabajo del Ministerio de Asuntos Forestales (*Pokja*) y 16 cuerpos independientes de evaluación (LPI) acreditados por el Ministerio.
- Registro obligatorio de exportaciones (ETPIK), que requiere el endoso previo de la Comisión para la Revitalización de la Industria Maderera (BRIK), la cual asegura que un operador obtiene la madera sólo de fuentes legales.

15.5 Sistemas de verificación

Descripción general

Los tres componentes del sistema de verificación forestal de Indonesia (administración de la madera, certificación de acatamiento obligatorio y registro de exportación) funcionan bajo la autoridad delegada por el Ministerio de Asuntos Forestales -MAF (Figura 15.1). Bajo este sistema, los datos generados en forma rutinaria por el monitoreo del manejo de la madera se examinarán en las auditorías de verificación de acatamiento de cada uno de los licenciarios, y para la emisión de permisos de exportación de la BRIK.

Figura 15.1
Sistemas de verificación forestal en Indonesia



El Cuadro 15.2 compara, en resumen, el alcance y el contenido de estos tres componentes. Debe notarse que ninguna política o regulación reúne los tres componentes bajo un solo sistema de garantías legales, lo que crea algunos vacíos e inconsistencias; entre otros, los LPI permanecen bajo el dominio del gobierno central, aunque todos los niveles del gobierno sean responsables tanto del monitoreo como de la evaluación. En el ámbito del gobierno local no existen estructuras de auditoría externa equivalentes para, por ejemplo, facilitar a las provincias la supervisión de las oficinas forestales de distrito, o las licencias expedidas por gobernadores o por jefes de distrito.

Además, el sistema no prevé la supervisión por parte de terceros independientes del Ministerio o de la industria. Por ejemplo, los LPI son directamente acreditados por el MAF, al que le corresponde luego evaluar los informes de auditoría. Sólo los resúmenes de los informes de auditoría son puestos a disposición del público.

Administración de la madera

La administración rutinaria de la madera (y en particular la administración de permisos de transporte) por los gobiernos locales constituye un aporte tanto para las auditorías de acatamiento del MAF y de los LPI, como para el endoso a exportaciones emitido por la BRIK. La administración de la madera se sigue haciendo en papel y consiste de cinco pasos principales que se resumen en la Figura 15.2.

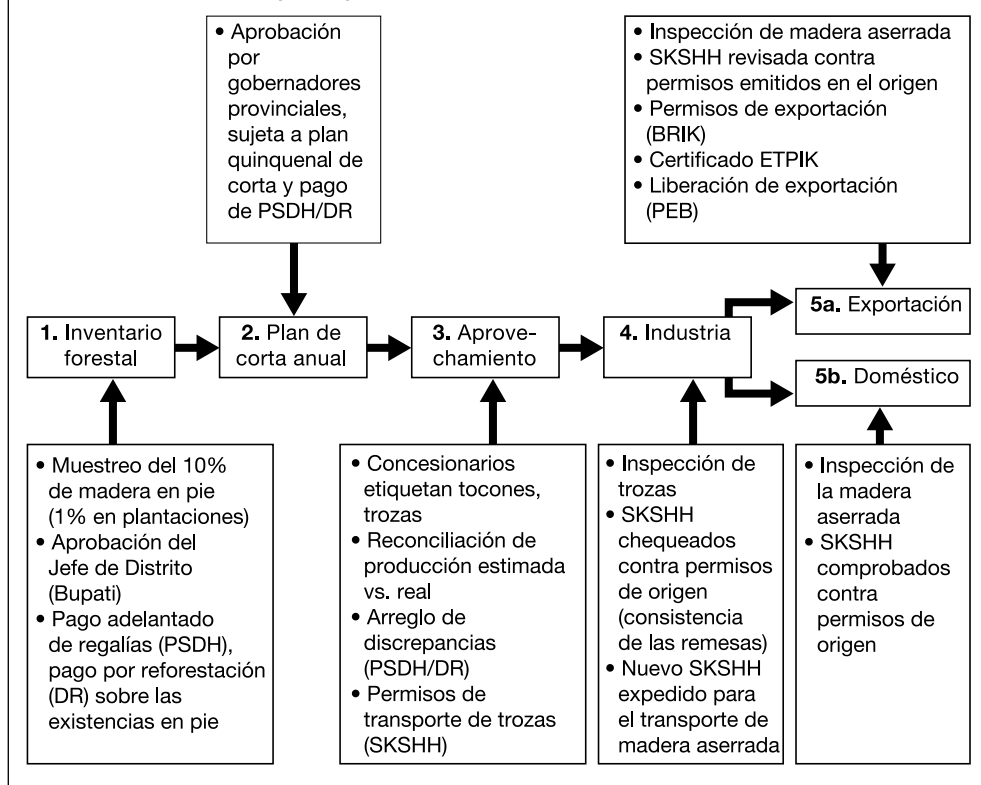
Cuadro 15.2**Elementos claves del sistema de verificación forestal de Indonesia**

	Manejo de la madera	Permisos de exportación	Auditoría a concesionarios
1. Propósito			
	Ingresos, origen legal	Origen legal	Ingresos, MFS, revitalización de la industria
2. Alcance			
Distribución de recursos, licencias	No	No	No
Manejo forestal	No	No	Sí
Cadena de custodia	Sí	Sí	No
3. Componentes			
Estándar de legalidad	Manejo de la madera (PUHH), cobro de regalías e impuestos (PSDH, DR)	Origen legal según permisos de transporte (SKSHH)	Estándares obligatorios de MFS
Sistemas de información	Inventarios pre-cosecha, datos de producción, datos espaciales (límites, bloques de corta)	Datos de producción (base de datos interna)	Datos de monitoreo rutinario
Monitoreo y acatamiento	Sí	Sí	No
Auditoría	Sí – por el MAF	No	Sí –por auditores acreditados por el MAF
Supervisión externa	No	No	No
Decisión de verificación	MAF	BRIK	MAF
Resolución de conflictos	No	No	Sí (Consejo de verificación)
4. Independencia			
Separación de poderes (tercero independiente)	No	No	No
Contratación externa	No	Sí	Sí
Financiamiento	Productores (cuotas)	Exportadores (impuestos)	MAF

Certificación obligatoria de cumplimiento

La certificación obligatoria del cumplimiento se introdujo en un intento por revitalizar la industria maderera, cargada de deudas después de la crisis financiera de 1997, debido al aumento de la competencia por precios y una base de recursos cada vez más exigua. En 2002, el entonces MAF se enfrentó a la alternativa de revocar o ampliar alrededor de 100 concesiones madereras. Se decidió extender sólo aquellas licencias capaces de satisfacer los estándares obligatorios de MFS.

Figura 15.2
Manejo de la madera (PUHH) en Indonesia



Se empezó a publicar, entonces, una serie de decretos con los estándares de cumplimiento obligatorio y lineamientos de evaluación para:

- concesiones en bosque natural (Decretos 4795/Kpts-II/2002 y 208/Kpts-II/2003 sobre MFS a nivel de unidad de manejo)
- concesiones en bosque plantado (Decretos 177 y 178/Kpts-II/2003 sobre MFS a nivel de unidad de manejo)
- industrias procesadoras de madera con capacidad instalada superior a 6000m³/año (Decretos 6884/Kpts-II/2002 y 325/Kpts-II/2003 sobre el origen legal de la madera, entre otras cosas).

El MAF también introdujo, por decreto, un sistema de auditoría externa S) No. 6420/Kpts-II, basado en procesos de certificación forestal independientes establecidos por el LEI. El sistema de auditorías externas consiste en:

- *Evaluadores independientes* (LPI), acreditados por el MAF, para efectuar auditorías a concesiones e industrias forestales. Cada LPI está conformado por un equipo de evaluación de campo y un comité técnico para analizar los datos. Los LPI se acreditan con base en su capacidad administrativa y técnica y su

independencia; no pueden tener intereses en las compañías forestales evaluadas, a nivel institucional ni individual; tampoco deben haber proporcionado ningún tipo de servicio de consultoría a las compañías evaluadas, en forma institucional ni individual. Los gastos de auditoría de los LPI son cubiertos por el MAF en los tres primeros años, después de los cuales las compañías serán responsables de sus propios gastos de evaluación.

- *Un equipo ministerial de evaluación forestal* encargado de evaluar los informes de auditoría de LPI y aconsejar al Ministro sobre una decisión apropiada en cuanto al desempeño de los concesionarios. Al tener también la capacidad de seleccionar a los miembros del Consejo Consultivo de Verificación, el equipo de evaluación tiene una influencia considerable en el proceso de auditoría.
- *Un Consejo Consultivo de Verificación* formado por representantes de varios grupos de interés, establecido por el equipo de evaluación para resolver disputas sobre informes de auditoría y decisiones de verificación.

El MAF acreditó hasta 16 LPI ‘capaces’ de auditar industrias forestales con base en los estándares obligatorios y lineamientos de evaluación. Debido a la magnitud de la tarea, los LPI compartieron su carga con un Grupo de Trabajo equivalente dentro del MAF (*Pokja*). De las 27 concesiones forestales revisadas en la primera ronda de evaluaciones del 2003, 13 no cumplían con los estándares requeridos.

Permisos de exportación

En un intento adicional por revivir un sector agonizante, los Ministros de Comercio, Industria y Asuntos Forestales firmaron un decreto conjunto (SKB No. 803/MPP/Kep/12/2002 y No. 10267/Kpts-II/2002) para la creación de la Comisión para la Revitalización de la Industria Maderera (BRIK) el 13 de diciembre del 2002. El decreto establece que los miembros de la BRIK son los representantes de las empresas forestales. El decreto también concedió a la BRIK la autoridad única de verificar la validez y la consistencia de los permisos de transporte (SKSHH) que dan testimonio del origen legal, como una condición para que las empresas madereras puedan integrarse al Registro de Exportaciones (ETPIK). La BRIK cobra a los miembros una tarifa mensual, según la escala y el tipo de industria.

15.6 Principales fortalezas del sistema y limitaciones para la verificación

La intención política detrás del sistema de verificación de Indonesia es indiscutible. La introducción de estándares obligatorios y lineamientos de evaluación, así como la acreditación de auditores externos, eran acciones necesarias para mejorar la gobernanza del sector forestal y para disciplinar a la industria. Las auditorías de los LPI, en particular, proporcionan un medio para combatir la ilegalidad y apoyar a los poseedores de licencias a medida que avanzan hacia la sostenibilidad. La BRIK también era una innovación potencialmente significativa, que intentaba animar a la industria a auto-regularse cuando los recursos propios del gobierno para la verificación

de la cadena de custodia eran limitados. Sin embargo, los sistemas de verificación existentes de Indonesia también afrontan serias restricciones.

Trámites en papel y recursos limitados para la supervisión

El manejo actual de la madera (PUHH) es más un mecanismo de conteo de trozas que un medio de garantizar su origen legal. Los permisos de transporte no siempre ofrecen información sobre el origen inicial de una remesa de madera, lo que hace difícil que la industria procesadora -que se abastece de varios intermediarios diferentes - pueda garantizar la cadena de custodia. La Regulación Ministerial (Permen) 55/2006 introdujo revisiones al proceso de administración de la madera, según lo establecido en el Decreto Ministerial (SK) 126/Kpts-II/2003. La nueva regulación hace hincapié en la auto-regulación por parte de las compañías para reducir los gastos por concepto de trámites. Sin embargo, no se pone atención a problemas de falta de coordinación y supervisión entre niveles del gobierno. Las provincias no auditan rutinariamente el manejo forestal y la administración de madera por distritos; los distritos, por su parte, carecen de recursos para supervisar a sus empleados de campo. Estos funcionarios trabajan con escasos incentivos; muchos de ellos tienen pocas perspectivas de promoción y carecen de los recursos para cumplir con sus responsabilidades básicas.

Falta de independencia y transparencia en auditorías del sector forestal

Se han adoptado medidas para asegurar que los LPI acreditados mantengan su independencia de las empresas a las que evalúan. Sin embargo, el MAF tiene plena autoridad para acreditar auditores, evaluar informes y expedir decisiones de verificación; esto genera inquietudes en cuanto a la vulnerabilidad a la interferencia política en el sistema de auditorías de LPI. En ningún momento hay acceso público a los procesos de evaluación o a los informes de auditoría. Incluso el mecanismo de resolución de disputas -el Consejo Consultivo de Verificación - está bajo el control del Ministerio, al ser nombrado por el Equipo de Evaluación del Ministerio. El hecho de que el Consejo no se haya reunido casi nunca puede ser una indicación de su percibida carencia de importancia. El tiempo para la presentación de quejas es muy limitado, y solo se dan a conocer al público una vez que se haya adoptado una decisión.

Falta de inspecciones de campo y conflictos potenciales de intereses con permisos de exportación

La BRIK no logró tranquilizar a mercados como el del Reino Unido sobre la procedencia legal, principalmente porque no incluía ninguna inspección de campo de las trozas o aserraderos. La BRIK se encargaba únicamente de comprobar que las cuotas de trozas asignadas a aserraderos individuales coincidieran con los volúmenes establecidos en los permisos de transporte (SKSHH). El que la BRIK sea una organización de la industria también provocó inquietudes sobre conflictos de intereses. De hecho, acusaciones de que la BRIK imponía cargos ilegales para consolidar su propio cártel de exportación hicieron que el Ministerio de Comercio le retirara el apoyo a la organización. Los Ministerios de Comercio, Industria y Asuntos

Forestales han acordado, sin embargo, ampliar el mandato de la BRIK hasta finales del 2008, dependiendo de lo que se decida en cuanto a un futuro esquema de permisos de exportación. Mientras tanto, la BRIK sigue manejando una base de datos valiosa sobre el abastecimiento de madera a las industrias madereras.

Las operaciones conjuntas: ¿socavan los procesos de verificación?

En el 2004, el Presidente de Indonesia emitió instrucciones para la Operación Bosques Sostenibles (OHL), como una medida de acatamiento de respuesta rápida que incluía operaciones conjuntas entre el MAF y la policía. La operación, dirigida a enfrentar la tala ilegal desenfadada, era en parte una respuesta a las evidencias generadas por monitores de la sociedad civil como el EIA-Telapak. Sin embargo, el hecho de que los organismos encargados de hacer cumplir la ley actuaran de forma inconexa con los procesos de verificación existentes debilitó el valor de estas últimas como mecanismos para combatir la ilegalidad en el sector.

Impactos sobre los pobres

Es poco probable que los actuales sistemas de verificación reduzcan la pobreza en las comunidades que dependen del bosque, debido a los costos de transacción que implica cumplir con las reglas de aprovechamiento forestal y la falta de claridad sobre los derechos de los pueblos locales sobre los recursos y terrenos forestales.

Quienes manejan los bosques comunitarios tienen que tramitar múltiples permisos para manejar y cosechar la madera; entre ellos, un permiso de transporte para cada remesa de madera. Para árboles plantados en propiedad privada, este permiso exige que se prueben los derechos de propiedad, inexistentes para la mayoría de las comunidades locales. Los gastos aumentan con el cobro de impuestos para la administración local, e impuestos forestales, licencias y pago varios al MAF (Multi-stakeholder Forestry Programme 2006a).

Además, el hecho de que las comunidades locales no tengan ninguna certeza legal hace que a menudo sean objeto de acciones policiales. En el 2005, los permisos de aprovechamiento para las comunidades nativas (IPKMA) en Papua fueron seriamente escrutados por el OHL. Estos permisos habían sido expedidos por el gobierno provincial de Papua, pero posteriormente fueron considerados ilegales por el MAF. Por una parte, OHL controló con éxito el abuso con los permisos de IPKMA en manos de organizaciones contrabandistas, que los usaban para tener acceso y blanquear madera ilegal. Por otra parte, IPKMA era el único medio legal con el que contaban las comunidades locales para generar ingresos provenientes de la madera en sus tierras ancestrales. El OHL prohibió cualquier posibilidad de manejo comunitario en bosques naturales -una situación que se mantiene tres años más tarde (Multi-stakeholder Forestry Programme 2006b).

15.7 Esfuerzos para fortalecer los sistemas de verificación

Las limitaciones que tienen las estructuras de verificación en Indonesia son reconocidas oficialmente. También hay voluntad política para reformar y consolidar sus varios

componentes dentro de un solo sistema que garantice la legalidad de la madera (TLAS), el cual responde en parte a las negociaciones relacionadas con un posible AAV con la Unión Europea.

Las reformas en curso y las propuestas incluyen:

- El desarrollo de un estándar consolidado para verificar la legalidad, que junte el manejo de la madera (PUHH) con el cumplimiento legal por parte de concesiones forestales e industrias de procesamiento.
- El desarrollo de sistemas de información forestal y sus correspondientes protocolos de transparencia.
- Propuestas para darles mayor independencia a los sistemas de verificación, incluyendo acreditación independiente de los auditores.
- Propuestas para institucionalizar el escrutinio independiente por parte de la sociedad civil. A pesar de haber hecho contribuciones significativas en la lucha contra la tala ilegal, la sociedad civil no ha sido incorporada hasta ahora en el diseño de la verificación formal.

El desarrollo de un estándar consolidado de verificación de la legalidad

El marco regulador que gobierna el sector forestal en Indonesia es muy complejo. Los organismos existentes para la administración de la madera, la certificación del cumplimiento y los permisos de exportación se basan, cada uno, en elementos separados de este marco. Los primeros esfuerzos para examinar y reconciliar los requisitos básicos necesarios para determinar el cumplimiento legal comenzaron en el 2003, con el Memorando de Entendimiento entre el Reino Unido y el MAF de Indonesia sobre tala ilegal. Ese proceso ha servido como precedente para esfuerzos similares en otras partes del mundo. El estándar acordado deberá ser un documento dinámico si se quiere que englobe las reformas más recientes relacionadas con el manejo forestal comunitario, según se define en la Regulación PP6/2007.

El trabajo para desarrollar el estándar fue iniciado en 2003 por un equipo conjunto del Ministerio-Reino Unido/*The Nature Conservancy*. Los estándares del anteproyecto incluían disposiciones para: *gazettment*; impacto social y ambiental; relaciones comunales y derechos de los trabajadores; leyes y regulaciones para el aprovechamiento de la madera; impuestos forestales; identificación, transporte y entrega de trozas; procesamiento y embarque de la madera.

Las consultas del borrador con los grupos de interés evidenciaron serias diferencias de opinión sobre su legitimidad y factibilidad. Primero, no se trataba en forma adecuada el consentimiento previo, libre e informado (FPIC), ni la declaración legal de los límites de las concesiones (áreas considerables del PFN están en disputa). Segundo, los estándares todavía no habían sido probados en bosques plantados ni en bosques manejados por comunidades. Algunos actores recomendaron trabajar más para armonizar el estándar con leyes y regulaciones relevantes. Hubo consenso en cuanto a que el LEI debería funcionar como facilitador del estándar, considerando su gran número de afiliados y su sólida credibilidad técnica.

El Sistema de Administración de la Madera del MAF (PUHH) fue incorporado más tarde en el estándar. El LEI facilitó los esfuerzos para diferenciar el estándar en tres regímenes de manejo forestal:

- Unidades de manejo en bosque natural, bosque plantado y bosque comunitario dentro del PFN
- Licencias para cosecha de madera en el PFN, pero no basadas en unidades de manejo
- Madera de tierras privadas y otras áreas fuera del PFN

Una cuarta parte del estándar está relacionada con el transporte y la cadena de custodia desde la fuente hasta el sitio de procesamiento primario, y luego hasta el procesamiento secundario y/o exportación.

El estándar fue probado en el campo en bosques plantados, bosques naturales, bosques comunitarios privados (*hutan rakyat*), e industrias de procesamiento primario y secundario. Estas pruebas de campo ayudaron a redactar los lineamientos preliminares para la verificación. El acuerdo sobre una versión final del estándar se alcanzó el 22 de enero de 2007. Desde entonces, se han establecido equipos *ad hoc* para desarrollar los procedimientos del sistema y un organismo rector responsable de supervisar el estándar.

Sin embargo, restan desafíos importantes. A la ONG ambiental indonesia, WALHI, le preocupa que el estándar haya disminuido las condiciones para la declaración oficial de bosques y para el FPIC. Por ejemplo, el nuevo estándar se aleja del FPIC original, y ahora sólo se requiere la consulta a las comunidades locales. WALHI también destaca la ausencia de mecanismos para verificar la credibilidad de la documentación y ha reiterado su crítica de que el estándar sólo enmarca el *status quo*, a pesar de un llamamiento de la Cámara Alta de Indonesia para aprobar reformas radicales a la tenencia de la tierra y la administración de los recursos naturales (TAP MPR IX/1999). Al mismo tiempo, a la industria le preocupa que un estándar complejo aumente los gastos de producción y, en consecuencia, se pierdan ventajas competitivas con otros países donde los estándares de tenencia y derechos de los pueblos nativos sean más débiles (ver Wells et ál. 2006).

Sistemas de información y transparencia del sector forestal

Se están adoptando medidas importantes para mejorar los sistemas de información forestal, como la base para verificar el cumplimiento legal. Estas incluyen esfuerzos para:

- Establecer un Sistema de Inventario de los Recursos Forestales (FRIS) con asistencia técnica de la Universidad del Estado de Dakota del Sur y el *World Resources Institute*; el FRIS busca garantizar el acceso público a información confiable, exacta y actualizada sobre recursos madereros y forestales y a decisiones relacionadas, en un formato funcional.
- Desarrollar los protocolos de transparencia que regulan el acceso a la información del sector forestal (se ha establecido un grupo de trabajo sobre transparencia para desarrollar las políticas de divulgación del MAF).

- Ligar la información espacial de las concesiones y cuarteles de corta con datos de volúmenes procesados en aserradero, para ayudar en la verificación de la cadena de custodia. Por ejemplo, el Proyecto de Apoyo al UE-FLEGT ha contratado a Helvetas (una empresa privada especializada en tecnología de rastreo y control de la cadena de suministro) para ayudar a los Ministerios de Asuntos Forestales y de Finanzas a integrar cuatro bases de datos distintas que contienen información sobre inventarios forestales, industria, mapeo e ingresos.

Reforzamiento de la independencia

Como un paso para aumentar la credibilidad, el MAF y el LEI firmaron un memorándum de entendimiento para desarrollar un sistema de acreditación independiente de auditores. Esto se complementa con la propuesta para establecer un organismo rector separado que supervise el estándar de legalidad. Ambos son vitales si se quiere que el sistema de verificación existente vaya más allá del desempeño de concesionarios individuales y escudriñe también la administración de sector forestal, incluyendo decisiones de asignación de recursos y emisión de licencias por el Ministerio mismo. El grado en que este arreglo pueda garantizar una independencia real depende, sin embargo, de la representación efectiva de diferentes grupos de interés en tal organismo rector. También es crucial la supervisión de decisiones de verificación por el Ministro, con las provisiones adecuada para el debido proceso en caso de disputa. Aquí, el Consejo Forestal Nacional (DKN) recién establecido, tiene el poder de investigar y realizar audiencias que sirven de base para un mecanismo creíble de resolución de conflictos de acuerdo con los lineamientos del Órgano de Apelaciones a la Certificación del LEI. Para garantizar su imparcialidad, el financiamiento del DKN tendría que ser independiente del MAF (Wells et ál. 2006), lo que no es el caso en la actualidad.

La observación independiente por parte de la sociedad civil

La sociedad civil ha hecho una contribución crítica para el combate de la tala ilegal en Indonesia; sin embargo, hasta ahora no ocupa ningún lugar formal dentro de las estructuras de verificación existentes. Bajo un futuro TLAS, se propone la vigilancia independiente por comités *ad hoc* establecidos por el DKN y/o sus capítulos regionales (DKD).

15.8 Aumentando el impacto

Si quiere que los sistemas de verificación tengan un impacto significativo, puede ser necesaria una variedad de reformas más amplias, más allá de los esfuerzos que exige el establecimiento de un estándar de legalidad y la supervisión independiente de la sociedad civil. Algunas de estas reformas se esbozan a continuación:

- Todavía hay que encontrar una solución legítima, dentro del marco del estándar de legalidad, para las preocupaciones de los pueblos locales y nativos sobre la tierra reclamada como PFN. La regulación PP6/2007 introdujo un tipo de licencia por tiempo definido para el manejo forestal comunitario, pero no soluciona

conflictos referentes a la tenencia. Algunas alianzas de la sociedad civil trabajan en acciones demostrativas acerca del FPIC, pero no se han integrado aun a los procesos formales de declaración y adjudicación de bosques.

- Todavía no se cuenta con mecanismos de verificación del manejo forestal comunitario. Sin embargo, en términos de volúmenes de madera producida, el manejo comunitario puede ser considerablemente más productivo que las concesiones industriales y casi tan importantes como ellas. La falta de sistemas de verificación bien diseñados deja a las comunidades expuestas a que los organismos encargados les arrebatan arbitrariamente sus derechos. Los sistemas de verificación existentes, además, hacen que las empresas madereras comunitarias no logren mantenerse dentro de la legalidad por los altos costos de transacción. Enfoques más ‘livianos’ promueven la verificación en manos de organizaciones de base dentro de las mismas comunidades.
- Aun es necesario transferir mayor autoridad a las regiones para la verificar el cumplimiento de los madereros, de acuerdo con las leyes actuales sobre descentralización y regiones autónomas especiales. Donde el MAF ha batallado con la carga de trabajo que significa revisar cientos de concesiones, podría restringir su papel a la supervisión de la verificación por parte de la administración local. No obstante, la administración local tendrá poco interés en el monitoreo y control mientras no se le dote de la autoridad correspondiente a las responsabilidades asignadas.
- Una verificación efectiva depende de la aplicación eficaz de la ley. Esta incluye: (i) mayores esfuerzos para documentar sistemáticamente el manejo legal de casos, en ausencia de juicios escritos y ante la débil integridad del sistema judicial; (ii) el fortalecimiento de las acciones para el procesamiento de delitos de explotación forestal ilegal -p.e., el poder investido en el Centro de Análisis e Información de Transacciones Financieras de Indonesia (PPATK) para procesar delitos financieros relacionados con el bosque; (iii) asegurar que las redadas de control del acatamiento de la ley toman en cuenta los informes de auditoría previos, al adoptar decisiones sobre ilegalidad.
- Finalmente, las reformas a sistemas de verificación tienen poca probabilidad de éxito a menos que se tengan en cuenta las causas principales de la explotación forestal ilegal -en particular, la excesiva capacidad instalada de la industria forestal. Se ha desarrollado una hoja de ruta para la reestructuración industrial, pero aun no ha recibido el respaldo oficial del gobierno.

15.9 Lecciones aprendidas

Los sistemas de verificación existentes en Indonesia gozan de una fuerte apropiación del gobierno. Al igual que en Malasia, la gobernanza ha tenido una fuerte influencia de procesos de certificación forestal voluntaria. Esto incluye la auditoría por parte de terceros, en un intento por incrementar la eficiencia y la credibilidad. Sin embargo, la supervisión independiente por terceros se detuvo en seco, lo que ha desatado alegatos de injerencia política y conflictos de interés.

Hay, sin embargo, un compromiso por mejorar las operaciones en curso a partir de la experiencia de iniciativas de certificación independientes como LEI. Las prioridades actuales incluyen:

- mejores sistemas de información forestal y, en particular, protocolos de transparencia
- acreditación independiente de auditores externos y la creación de un organismo rector separado que supervise el estándar de legalidad; es necesario abolir el monopolio del MAF sobre el proceso de auditorías forestales.

El caso de Indonesia demuestra cómo la eficacia de los sistemas de verificación depende de reformas más amplias. En particular, tiene que alcanzarse un acuerdo sobre una forma legítima y gradual de identificar y resolver reclamos legales de los pueblos locales e indígenas en zonas forestales; la administración municipal requiere de un incentivo más fuerte para adoptar los procesos de verificación; las acciones de acatamiento de la ley tienen que reforzar, más que anular, los procesos de verificación para lograr el cumplimiento de la ley; deben hacerse esfuerzos para poner en práctica las recomendaciones existentes sobre la sobrecapacidad industrial como una causa de la tala ilegal.

Capítulo 16

Enfoques múltiples para mejorar el control forestal en Malasia

Este estudio de caso se completó en junio 2008 y fue elaborado por Adrián Wells. Está basado en Wells, A; Thang, HC; Chen, HK. 2008. Systems for verification of legality in the forest sector, Malaysia: domestic timber production and timber imports. London, UK, ODI. VERIFOR Country Case Study No. 8.

Cuadro 16.1
Malasia: datos estadísticos claves

Estadístico		Año	Fuente
Población	25,3 millones	2005	ONU, División de Población, 2006
Área terrestre	32,9 millones ha		FAO 2006
Cobertura forestal	63,6%	2005	ONU, División de Estadística 2006
Bosques públicos	93%	2000	FAO 2005
Producción industrial de madera rolliza	30,8 millones m ³	Promedio 2001-2005	ITTO 2005
Empleo formal en el sector forestal	208.000	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Contribución del sector forestal al PIB	6,7%	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Valor de las exportaciones forestales	US\$3.3bn	Promedio 1990-2000	FAO 2004
Principales mercados internacionales de la madera	Japón, China, Taiwán	2004	Global Timber 2007 2007
Índice TI de percepción de la corrupción (0-10, donde 0 = más corrupto)	5,0	2006	Transparencia Internacional 2006
Índice de desarrollo humano (0-1, donde 0 = muy bajo)	0,8	2004	PNUD 2006a

16.1 Introducción

Este capítulo presenta la diversidad de estructuras de verificación que han evolucionado bajo el sistema federal de Malasia, donde los 13 estados tienen jurisdicción separada sobre sus tierras forestales. Si bien se ha logrado uniformizar las prácticas en los ocho estados madereros en la península, los sistemas de verificación en Sabah y Sarawak

(en la isla de Borneo) han evolucionado por separado¹. Esto refleja diferencias en el marco institucional de manejo del sector forestal, así como diferencias claves en el manejo de licencias y la administración de la madera, según la naturaleza y extensión del patrimonio forestal. Esto tiene resonancia en otros países grandes y muy descentralizados, como Indonesia.

El caso de Malasia es de interés particular debido a las estructuras compuestas por múltiples actores responsables del control forestal. La verificación se efectúa generalmente por medio de auditorías de los sistemas de manejo forestal, y hay una variedad de ellas:

- Auditorías obligatorias de manejo forestal sostenible (MFS) a las concesiones, ejecutadas por las autoridades forestales
- Auditorías de MFS obligatorias a las autoridades forestales estatales, ejecutadas por el gobierno federal
- Auditorías hechas por equipos de certificación acreditados, con base en estándares ISO adoptados voluntariamente por autoridades forestales federales y estatales
- Auditorías hechas por equipos de certificación acreditados, con base en estándares de MFS adoptados voluntariamente por autoridades forestales estatales y concesionarios individuales.

Considerando el papel de Malasia como procesador y re-exportador de madera en la región, este caso destaca las medidas coercitivas adoptadas para restringir y administrar ciertas categorías de importación para prevenir el comercio ilegal.

Después de una breve descripción del contexto del sector forestal en Malasia y los motores y mandatos para la verificación, este capítulo analiza los avances hacia la verificación y la importación de madera, adoptados en la península malaya y en Sabah y Sarawak. Después de una discusión del impacto de la verificación, se presenta una sección final con lecciones de interés para otros países,.

16.2 Contexto

Los bosques en Malasia cubren 19,5 millones de hectáreas, o alrededor del 60% del área terrestre del país; 14,9 millones de hectáreas han sido designados como Patrimonio Forestal Permanente (PFE), el cual incluye 11,2 millones de hectáreas de bosques productivos². El resto consiste, en su mayor parte, de tierras estatales para conversión y desarrollo. Tanto el PFE como las tierras estatales son propiedad pública. Sólo una muy pequeña proporción de la cobertura forestal (7%) se encuentra en tierras privadas, de pueblos nativos, o en reservas aborígenes.

En el sector forestal formal se emplean alrededor de 200.000 personas (FAO 2004). Durante el período 2001-2005, la producción promedio anual de madera rolliza industrial fue de 30.766.000 m³ (ITTO 2005). En el 2003, la industria maderera en

¹ Los ocho estados que producen madera en la península malaya son: Pahang, Selangor, Terengganu, Johor, Kedah, Perak, Negeri Sembilan y Kelantan.

² El término 'bosque reservado permanente', equivalente al PFE, se emplea en los estados peninsulares.

Malasia contribuyó con el 3,4% del PIB y con el 4,3% de los ingresos totales por exportaciones. Ese año Malasia fue el tercer mayor exportador de trozas en el mundo, después de Rusia y EE.UU.; el segundo exportador de contrachapados después de Indonesia, y el octavo mayor exportador de madera aserrada. Como las existencias de madera local comienzan a declinar, y con alrededor de 1000 aserraderos activos, una proporción creciente de la producción de Malasia consiste en reexportaciones de madera originaria de países vecinos; entre ellos, Indonesia, Papua Nueva Guinea y Myanmar. Los mercados principales son Japón, China y Taiwán. Otros mercados significativos son la Unión Europea (para los productores de la península), India y el Oriente Medio.

16.3 Motores de los sistemas de verificación y control forestal

Los avances relacionados con la verificación en el sector forestal de Malasia se han dado principalmente por el deseo de seguir siendo competitivos. Ellos incluyen:

- La introducción del manejo basado en estándares, conforme a los ‘criterios e indicadores, actividades y estándares de desempeño para la certificación del manejo forestal’ (MC&I); un esquema nacional de certificación: el ‘Consejo Malayo de Certificación de la Madera’ (MTCC) y concesiones de manejo forestal sostenible por 100 años (SFMLA) en Sabah.
- La introducción de estándares ISO para muchos aspectos de la administración forestal, impulsada por el Primer Ministro, para mejorar la eficiencia.
- Una inversión sustancial en la capacidad de procesamiento instalada para incrementar el valor agregado, y medidas de apoyo como vedas en regiones específicas y cuotas de exportación de trozas.

Los sistemas de control forestal existentes también reflejan un empuje por parte del gobierno federal y de algunas organizaciones de la sociedad civil, para enfrentar la sobreexplotación y la tala ilegal. Históricamente, los gobiernos estatales han buscado maximizar la generación de ingresos, pero a principios de la década de 1990, el gobierno federal intervino para contener la tala ilegal y reducir la apertura excesiva de áreas forestales y la sobreexplotación en los estados peninsulares. Como resultado, se implantaron las auditorías obligatorias a los departamentos forestales estatales con base en los MC&I de MFS.

La reducción de las existencias de recursos madereros ha hecho que se dependa cada vez más de las importaciones y de las plantaciones para suplir los déficits de producción. Malasia ha tenido que introducir, por lo tanto, una variedad de medidas para asegurar la legalidad de las importaciones (en particular de Indonesia), bajo el fuerte escrutinio de grupos de la sociedad civil como TRAFFIC, del sudeste asiático y la Agencia de Investigación Ambiental (EIA).

La perspectiva de establecer un AAV con la Unión Europea para el cumplimiento de la ley forestal, gobernanza y comercialización (FLEGT) significa una nueva presión impulsada por el mercado para mejorar los estándares. Las negociaciones han resultado en un debate extenso sobre:

- Niveles de independencia de los organismos supervisores, ya que las entidades responsables del monitoreo y la auditoría son en gran parte financiadas por el gobierno o forman parte de él.
- Niveles de participación y supervisión de la sociedad civil en el diseño e implementación de los sistemas de verificación.
- Presiones por que se reconozcan los reclamos de los pueblos indígenas sobre la tierra y se les compense; el 93% del área forestal de Malasia permanece como propiedad pública (FAO 2005).

La cuestión de los reclamos indígenas ha afectado el desarrollo y la aplicación de los MC&I, así como las negociaciones del AAV. Todavía hay disputas legales por los derechos de grupos aborígenes/nativos sobre el respeto al Patrimonio Forestal Permanente. Esto se ha complicado por la falta de principios claros para fijar puntos de referencia administrativos sobre los requisitos legales para determinar, extinguir o admitir reclamos de aborígenes y nativos. Ante los tribunales federales se dirimen, actualmente, casos tanto de la Península como de Sarawak (Recuadro 16.1).

Recuadro 16.1

Disputas existentes por los derechos consuetudinarios de aborígenes y nativos en Malasia

El Tribunal de apelación de Malasia ha afirmado un deber fiduciario de los estados peninsulares para que se declaren (*gazette*) las áreas donde se asientan pueblos aborígenes, y compensarlos por la pérdida de sus derechos de usufructo, si se los hubieran arrebatado. Esto destaca la necesidad de una orientación clara y de estándares para la notificación al público y el arbitraje, admisión, compensación y/o incorporación de reclamos de pueblos aborígenes y nativos para declarar sus tierras forestales o impedir su conversión.

También se ha argumentado que los indicadores y medios de juzgar el cumplimiento en el MC&I no son suficientemente específicos o basados en el desempeño, como para ocuparse de disputas con comunidades locales. Entre otros problemas, todavía no existen los mecanismos para el manejo y pago de compensaciones a comunidades aborígenes o nativas.

Finalmente, aparte de los Oficiales de Distrito o el Departamento para Asuntos Aborígenes, no hay actualmente ningún árbitro independiente que supervise y juzgue los reclamos consuetudinarios de nativos y aborígenes, el cual tenga credibilidad entre todas las partes.

La falta de normas y mecanismos adecuados para la resolución de reclamos puede ser una razón de por qué las partes a menudo han tenido que recurrir a los tribunales civiles, cuando el arreglo podría haberse dado por negociación o arbitraje. Esto no sólo es muy ineficiente, e implica importantes costos de transacción para todas las partes implicadas, sino que la falta de un sistema de asistencia jurídica subsidiado también significa que las comunidades tienen que recurrir a ayuda legal *pro bono*.

16.4 Mandatos para la verificación

Los sistemas de Malasia para la verificación legal tienen estructuras complejas, con muchos organismos encargados de supervisar la producción nacional y las importaciones de madera, los cuales han seguido trayectorias diferentes en la península y en Sabah y Sarawak.

De acuerdo con el Artículo 74(2) de la Constitución Federal, cada uno de los 13 estados de Malasia tiene jurisdicción sobre la tierra, así como derechos de declaración de bosques, gestión y concesión de licencias. Malasia no constituye, por lo tanto, una sola entidad para los fines del manejo forestal. En Malasia peninsular, todos los estados han adoptado el Acta Forestal Nacional (1984). Bajo sus términos de acceso a la Federación Malaya, Sabah y Sarawak regulan sus bosques bajo sus propias leyes y ordenanzas. Estos incluyen la Promulgación Forestal de Sabah en 1968 (modificada en 1992) y reglas forestales (1969), así como la Ordenanza Forestal de Sarawak en 1954 (modificada en 1999).

En 1971 se estableció un Consejo Nacional Forestal (CFN) para coordinar los procedimientos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, el cual supervisaba el desarrollo de la política forestal nacional, aceptada por todos los estados. El CFN también determina la corta anual permitida para cada estado en Malasia sobre una base quinquenal. Sin embargo, la autoridad ejecutiva del gobierno federal (el Departamento Federal Forestal) se encarga sólo de la provisión de consejo y asistencia técnica a los estados, así como del entrenamiento e investigación, y mantenimiento de las estaciones experimentales y demostrativas.

En las tres jurisdicciones (la península, Sabah y Sarawak), todos los productos forestales que provienen del PFE o de tierra estatal fuera del PFE son considerados propiedad del estado. Toda la explotación de productos forestales debe ser autorizada mediante licencias y administrada por las autoridades estatales. A los concesionarios en bosques de reserva permanente se les exige desarrollar y poner en práctica planes de manejo forestal, aprovechamiento y reforestación. Los oficiales forestales están investidos de poderes para detener, buscar, incautarse e investigar; los encargados de las direcciones forestales estatales definen las multas y/o siguen el procesamiento a los infractores.

Hay algunas diferencias jurisdiccionales importantes entre los tres sistemas, las cuales tienen implicaciones para el diseño de la verificación (Cuadro 16.2):

- *Objetivos diferentes.* Por ejemplo, el sistema de Sarawak está en parte adaptado para asegurar una cuota de trozas que se procesan en el estado y, en parte, para controlar las importaciones de Indonesia. En cambio, el sistema de Sabah busca orientar a los concesionarios hacia el cumplimiento de los estándares del Consejo de Manejo Forestal (FSC) para la certificación de manejo forestal sostenible.
- *Estructura organizativa de oficinas forestales.* En la península y en Sabah, la responsabilidad por el manejo, desarrollo y regulación del sector forestal descansa en el director de la respectiva oficina forestal estatal; en Sarawak, en cambio, han contratado para estas tareas a una empresa estatal: la Corporación Forestal de Sarawak (SFC).

- *Responsabilidad por el manejo forestal y duración de las concesiones.* En la península, las licencias de aprovechamiento a corto plazo (típicamente 12 meses) se expiden para UMF controladas directamente por las autoridades forestales estatales. En Sabah, en cambio, se emiten licencias de manejo forestal sostenible por 100 años, donde los concesionarios cargan con la responsabilidad plena del manejo de las UMF. Este también es el caso en Sarawak, aunque aquí las concesiones madereras se dan por 25 años, sujetos a renovación.
- *El papel del gobierno federal en el control forestal.* En la península, el Departamento Forestal Federal emprende auditorías rutinarias de manejo forestal sostenible en las UMF manejadas por el estado, lo que no es el caso en Sabah y Sarawak. Sin embargo, la responsabilidad por la administración de las importaciones de madera depende de un organismo estatutario federal: la Comisión Malaya de la Industria Maderera, para la península y Sabah, y del Consejo de Desarrollo de la Industria Maderera en Sarawak.
- *Provisión legal de los derechos de los aborígenes y nativos.* Las leyes actuales de las tres jurisdicciones no reconocen los intereses ancestrales de los pueblos aborígenes y nativos en áreas declaradas como PFE. Pero, a diferencia de la península, en Sabah y Sarawak sí hay provisiones para la identificación, supresión o extinción de reclamos, a cambio de compensaciones.

Cuadro 16.2

Comparación resumida de los sistemas de verificación forestal en Malasia

	Península	Sabah	Sarawak	Importaciones/ exportaciones
1. Objetivos principales				
	Ingresos, MFS	Ingresos, MFS, restauración de áreas sobre-aprovechadas	Ingresos, cuota de madera para uso doméstico	Cumplimiento con la veda decretada por Indonesia a la exportación de trozas y madera aserrada; acciones para contener el contrabando transfronterizo
2. Alcance				
Distribución de recursos, expedición de licencias	No	No	No	No
Manejo forestal	Auditorías federales del MFC y del MTCC en UMF estatales	Auditorías SFMLA por el Departamento Forestal	Auditorías interregionales de licencias y oficinas regionales por el SFC	No

Cuadro 16.2 continúa

Cuadro 16.2 continuación
Comparación resumida de los sistemas de verificación forestal en Malasia

	Península	Sabah	Sarawak	Importaciones/ exportaciones
Manejo de la madera	ISO 9000, auditorías MTCC	Auditorías ISO 9000	Controles cruzados entre Harwood Sdn. Dhd, SFC, STDIC; ISO 9000 y 14000	Auditorías ISO 9000
3. Componentes				
Sistemas de información	Manejo de la madera en el papel	Propuesta para crear un sistema computarizado	Sistema de manejo parcialmente computarizado; propuesta para enlazar las bases de datos de SFC y STIDC	STIDC, aduanas, departamentos forestales (Sabah y península), pero no enlazados
Monitoreo y acatamiento	Oficinas forestales distritales: monitoreo del aprovechamiento, manejo de trozas, rendimiento de aserraderos	Oficinas forestales distritales: monitoreo del aprovechamiento, manejo de trozas, rendimiento de aserraderos	SFC: monitoreo del aprovechamiento, manejo de trozas por Harwood Sdn. Bhd; cuota de reserva de STIDC; rendimiento de los aserraderos	STIDC/MTIC: verificación de exportaciones con las embajadas de Malasia; licencias de importación, administración de aduanas, autoridades portuarias: inspecciones
Auditoría	Auditoría federal del MFS; MTCC del MFS y CoC; ISO 9000, MTCC	Auditorías SFMLA por Departamento Forestal (donde hay disputas) ó por terceras partes auditoras; ISO 9000	Auditorías interregionales por SFC; ISO 9000 y 14000	Auditoría general con ISO 9000 por auditor estatal
Supervisión externa	Informantes públicos	Informantes públicos	Informantes públicos	No
Decisión de verificación	Por el Comité Ejecutivo del Estado (concesionarios); por FD federal o Consejo Forestal Nacional (UMF estatales)	Por Departamento Forestal ó Comité Ejecutivo Estatal (Primer Ministro o Procurador General)	Por Departamento Forestal ó Comité Ejecutivo Estatal	No
4. Independencia				
Separación de poderes	No	No	SFD y SFC comparten el mismo Director General	
Contratación externa	No	Tercera parte auditora donde hay disputas por MFS estatal	Contratación externa a Harwood, propiedad de STIDC	No
Financiamiento	Federal/estatal	Estatal	Estatal	Federal/estatal

16.5 La verificación en los estados peninsulares

En la península, cada estado se considera como una UMF individual, con la responsabilidad de preparar y ejecutar planes de manejo, los cuales sirven para expedir las licencias de corta a corto plazo. Los departamentos forestales estatales están sujetos a auditorías de dos clases:

- auditorías obligatorias a las UMF estatales, a cargo del Departamento Forestal Federal y con base en los MC&I de manejo forestal sostenible
- auditorías voluntarias a las UMF estatales, por parte del MTCC y certificadores ISO acreditados.

En el caso especial del Complejo Maderero de Perak también se hacen auditorías voluntarias del FSC a las concesiones a largo plazo.

Acciones rutinarias de monitoreo y acatamiento

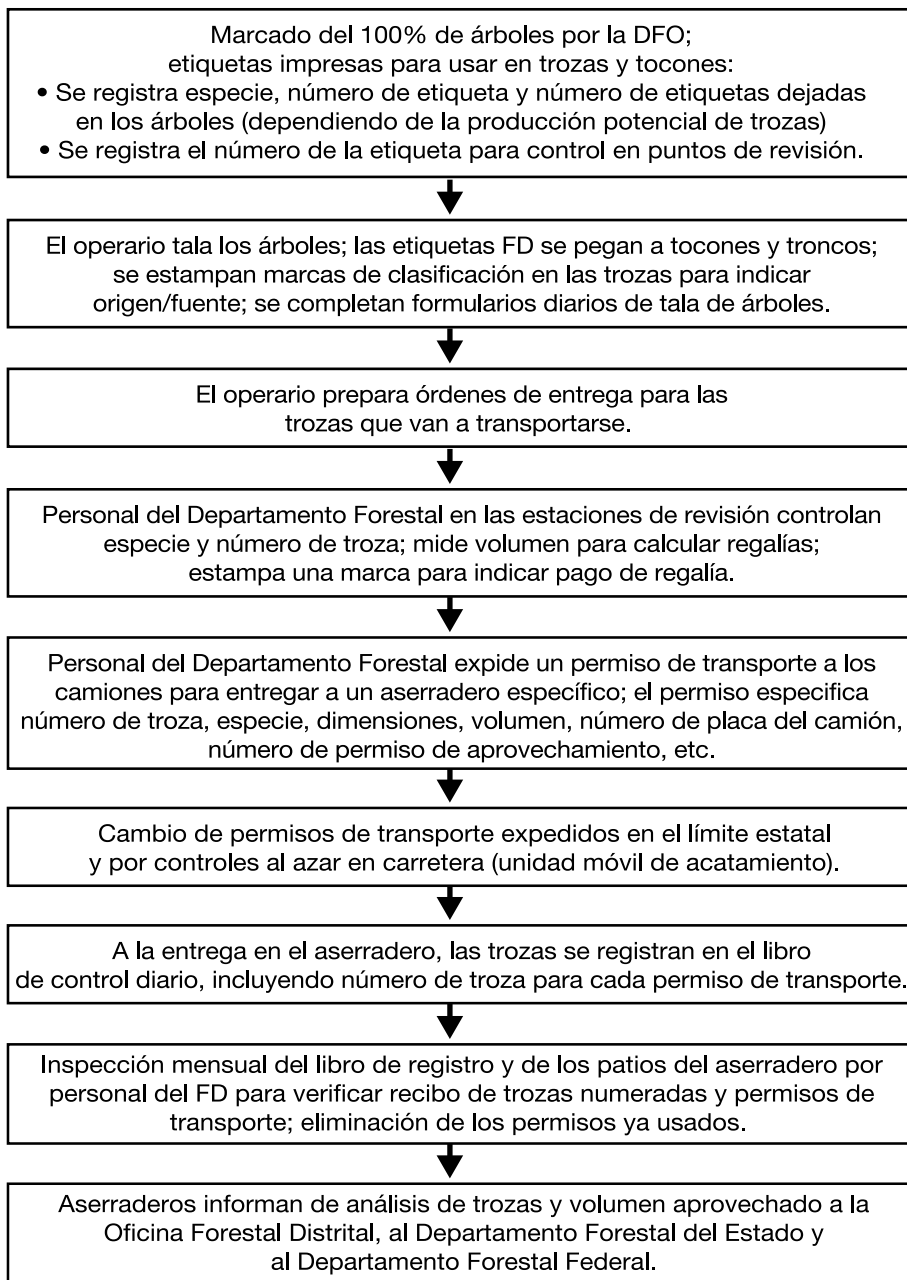
Los sistemas de planificación del aprovechamiento y administración de la madera en las UMF estatales se describen en la Figura 16.1. El monitoreo cotidiano del acatamiento legal de parte de los concesionarios es principalmente la responsabilidad de los oficiales forestales del distrito (DFO). Los guardabosques responsables de cada área autorizada realizan inspecciones mensuales durante el aprovechamiento para asegurar que se respeten los límites, las zonas de amortiguamiento y los límites de corta. También se hacen inspecciones post-cosecha para tasar el daño al bosque remanente y calcular regalías; posteriormente se hace un inventario forestal para determinar las existencias remanentes y determinar el tratamiento silvicultural apropiado.

Los DFO pueden designar brigadas especiales para la inspección regular de los límites de los compartimentos de corta, así como de los caminos y patios de los aserraderos, dos veces al mes. Estas brigadas también pueden responder a acusaciones públicas de tala o transporte ilegal. La colaboración pública es estimulada por un sistema de recompensas. Con la ayuda de la policía y las fuerzas armadas se hacen controles en carretera. Los DFO presentan mensualmente informes al departamento estatal, el que tiene la potestad de ejecutar operaciones puntuales de revisión.

Auditorías obligatorias a las UMF estatales

Un equipo de auditores internos del Departamento Forestal Federal realiza auditorías anuales del manejo forestal sostenible en las UMF en la península, usando los procedimientos de evaluación del MTCC. La auditoría examina los datos de monitoreo, tales como informes mensuales, e incluye revisiones puntuales de las prácticas de manejo en áreas seleccionadas. También se evalúan las medidas tomadas por la UMF estatal para resolver las 'solicitudes de acciones correctivas' identificadas mediante las evaluaciones del MTCC para la certificación forestal. Así, las auditorías obligatorias ejecutadas por el Departamento Forestal Federal y las auditorías voluntarias del MTCC se refuerzan mutuamente.

Figura 16.1
Manejo de la madera en bosques de reserva permanente en
Malasia Peninsular



Fuente: Wells et ál. 2008

Auditorías voluntarias a las UMF estatales

Además de las auditorías internas del manejo forestal sostenible a nivel federal, hay dos auditorías voluntarias complementarias pero independientes, del manejo forestal y la administración de madera en los estados peninsulares:

El Consejo Malayo de Certificación de la Madera

El MTCC fue establecido en 1998 para supervisar la aplicación de un esquema de certificación voluntario, basado en el MC&I para el manejo forestal sostenible. Aunque nominalmente es una organización independiente establecida bajo la Ley de Sociedades (1965), el MTCC permanece bajo la autoridad del Ministerio federal de Plantaciones Industriales y Materias Primas. Inicialmente, el MTCC recibió financiación del Ministerio para cubrir el costo de sus operaciones durante los primeros años. Ahora es financiado con los intereses generados por un fondo creado por el Ministerio, proveniente de la recaudación de impuestos de exportación de madera y de productos de madera.

Hacia finales de 2005, el MTCC había certificado 4,67 millones de hectáreas del bosque de reserva permanente en los ocho estados madereros de la península; cada uno de los cuales se designa como UMF para efectos de la certificación MTCC. El MTCC también certificó 55.949 hectáreas de la UMF Sela'an Linau en Sarawak, manejada por Samling Plywood (Baramas) Sdn. Bhd. A partir de 2006, el requisito de certificación se cambió por el de acatamiento, a partir de un estándar actualizado (MC&I 2002). Además, el MTCC ha establecido 'Procedimientos de evaluación de los requisitos para la cadena de custodia'. Las evaluaciones son hechas por organizaciones certificadas o compañías designadas por el MTCC.

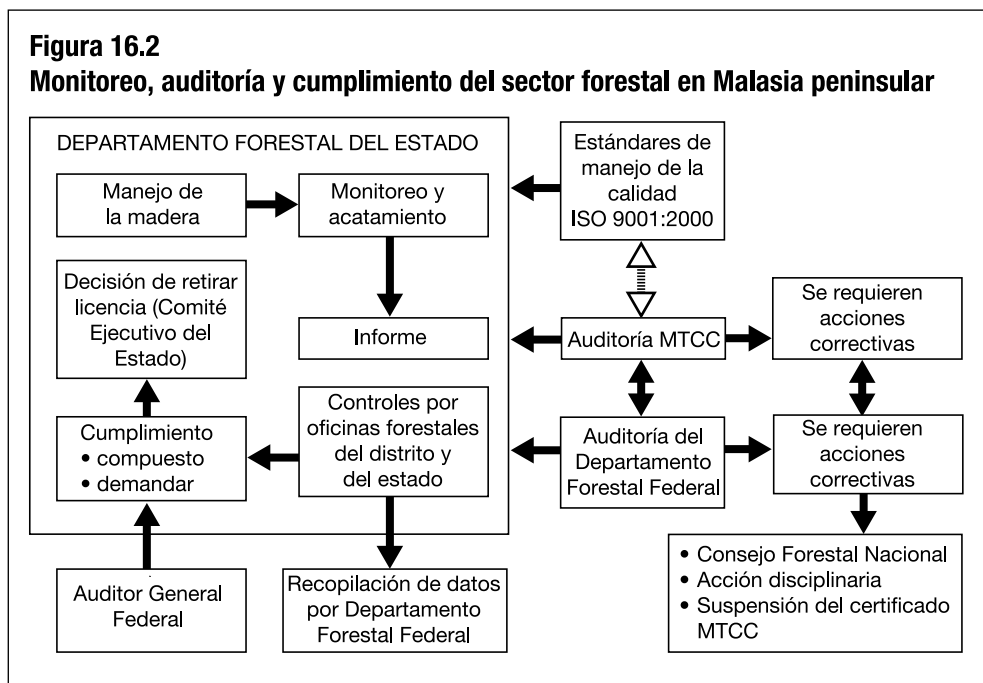
Estándar ISO 9001 (2000) para garantizar la calidad

A mediados de la década de 1990, el Departamento Forestal Federal introdujo estándares ISO para garantizar la calidad (actualizados a ISO 9001:2000) y asegurar el cumplimiento de los procedimientos administrativos para la 'producción sostenible de madera en bosques naturales territoriales en áreas de reserva permanente'. El estándar se aplica ahora en los ocho estados madereros de la península. El procedimiento de evaluación se basa solo en el producto, y requiere que se completen formularios y documentos relacionados con el acatamiento de medidas de control y planificación del aprovechamiento. Anualmente un organismo acreditado, SIRIM QAS -una compañía malaya especializada en certificación, inspección y pruebas – hace las auditorías. La Figura 16.2 describe las medidas de monitoreo, auditoría y acatamiento que funcionan en Malasia peninsular.

Fortalezas del sistema de verificación peninsular

Las auditorías obligatorias y voluntarias en la península son potencialmente complementarias:

- Las auditorías voluntarias (MTCC) y obligatorias (Departamento Forestal Federal) del manejo forestal sostenible se complementan mutuamente, ya que ambas se basan en el MC&I. Las auditorías federales del MFS dan seguimiento y



aseguran que se dé solución a las solicitudes de acciones correctivas, identificadas por los monitores del MTCC.

- Los requisitos del MTCC para la certificación de la cadena de custodia garantizan la supervisión crítica del aserrado, en tanto que los sistemas obligatorios se basan en los informes sobre rendimiento y tasas de recuperación emitidos por los propios aserraderos.
- Auditorías basadas en los estándares de desempeño ISO 9001:2000 aseguran la consistencia de los procedimientos administrativos, incluso el monitoreo interno y la rendición de cuentas por parte de los departamentos forestales estatales.

Debilidades del sistema de verificación peninsular

Hay cuatro áreas principales de preocupación en cuanto a las actividades de verificación en la península:

Problemas con la cadena de custodia

A pesar de que el 100% de los árboles de corta se marcan con números de serie únicos, el manejo de los permisos de extracción sigue siendo manual. La falta de un sistema central computarizado hace difícil el rastreo a remesas individuales; incluso es difícil confirmar si los permisos de extracción fueron anulados al llegar la madera a su destino. Una dificultad adicional tiene que ver con un requisito de la cadena de custodia del MTCC: los proveedores deben firmar una declaración, asegurando que no se han utilizado materiales no certificados ni productos provenientes de fuentes dudosas. Puesto que no hay supervisores estacionados permanentemente en los aserraderos

para supervisar la producción y las tasas de recuperación, esto representa un portillo potencial que podría permitir la entrada de madera (doméstica o importada) de fuentes dudosas a la cadena de producción.

Alcance y frecuencia de las auditorías

Las auditorías son problemáticas en varios sentidos. En primer lugar, las auditorías del MTCC, del MFS e ISO 9001:2000 se limitan al bosque de reserva permanente. No existen auditorías obligatorias ni voluntarias para el manejo y aprovechamiento de madera en tierras estatales y de conversión. En segundo lugar, no hay ningún enlace explícito entre las auditorías ISO y de MFS, como sí los hay entre las auditorías MTCC y de MFS federal. Las auditorías ISO al manejo forestal se basan sólo en documentos y no verifican los resultados del manejo forestal. En tercer lugar, el gran tamaño de algunas UMF hace difícil que los auditores puedan garantizar una cobertura suficiente. Un ejemplo es el estado de Pahang (una sola UMF de más de un millón de hectáreas de bosque de reserva permanente). Las auditorías se podrían mejorar si las UMF de los estados más grandes se subdividieran en varias UMF.

Independencia

Aunque el MTCC se financia con los intereses generados por su propio fondo de reserva, permanece bajo la autoridad del Ministerio federal de Plantaciones Industriales y Materias Primas. La independencia del MTCC también pudiera mejorarse con un sistema de acreditación. Los pocos certificadores actualmente registrados en el MTCC para hacer auditorías de UMF (p.e., SGS, SIRIM QAS) tendrían que registrarse con el Departamento de Estándares para permitirles expedir certificados de MTCC directamente. De esta manera, el MTCC podría dejar de expedir certificados de cumplimiento y concentrarse, en cambio, en la supervisión del estándar MC&I.

Medidas de acatamiento

La decisión de retirar licencias por infracciones severas sigue en manos del Comité Ejecutivo Estatal (el gabinete estatal). Sin embargo, actualmente se siguen lineamientos no publicados sobre los criterios para retirar licencias, incluyendo el uso de informes de auditoría para llegar a decisiones sobre sanciones. Las decisiones del Ejecutivo Estatal no se hacen públicas.

16.6 Verificación en Sabah

De acuerdo con la Constitución Federal, Sabah goza de una jurisdicción legal separada en cuanto a sus recursos forestales. Su Departamento Forestal no está sujeto a auditorías federales del manejo forestal sostenible. Las medidas para el monitoreo del bosque y el manejo de la madera son, en líneas generales, similares a las de la península. Sin embargo, a diferencia del sistema peninsular de licencias de aprovechamiento a corto plazo, Sabah introdujo en 1997 un nuevo sistema de licencias

de manejo forestal sostenible a 100 años plazo (SFMLA). Cada SFMLA constituye una UMF por derecho propio. Esto cambia el enfoque sobre el cumplimiento por parte de los concesionarios, que son responsables de todo el manejo, a diferencia del sistema peninsular donde las autoridades de las direcciones forestales estatales son las responsables por el manejo.

Supervisión rutinaria y acatamiento obligatorio del SFMLA

Al igual que en la península, las DFO en Sabah son responsables de la administración rutinaria de la madera. Las responsabilidades incluyen la preparación de planes de aprovechamiento completos y el manejo de los permisos de carga y extracción. Para permitir el rastreo hasta el tocón, el Departamento Forestal de Sabah desarrolla actualmente medidas de rastreo por computadora de la troza mediante etiquetas con código de barras, permisos de disposición de la madera y permisos de extracción. Los sistemas existentes de planificación del aprovechamiento y manejo de la madera se describen en la Figura 16.3.

Los DFO también supervisan que se cumpla con los estándares de manejo, equivalentes a los del FSC, en cuanto a conservación forestal, aprovechamiento de bajo impacto, tratamientos silviculturales, protección al bosque y silvicultura comunitaria y desarrollo.

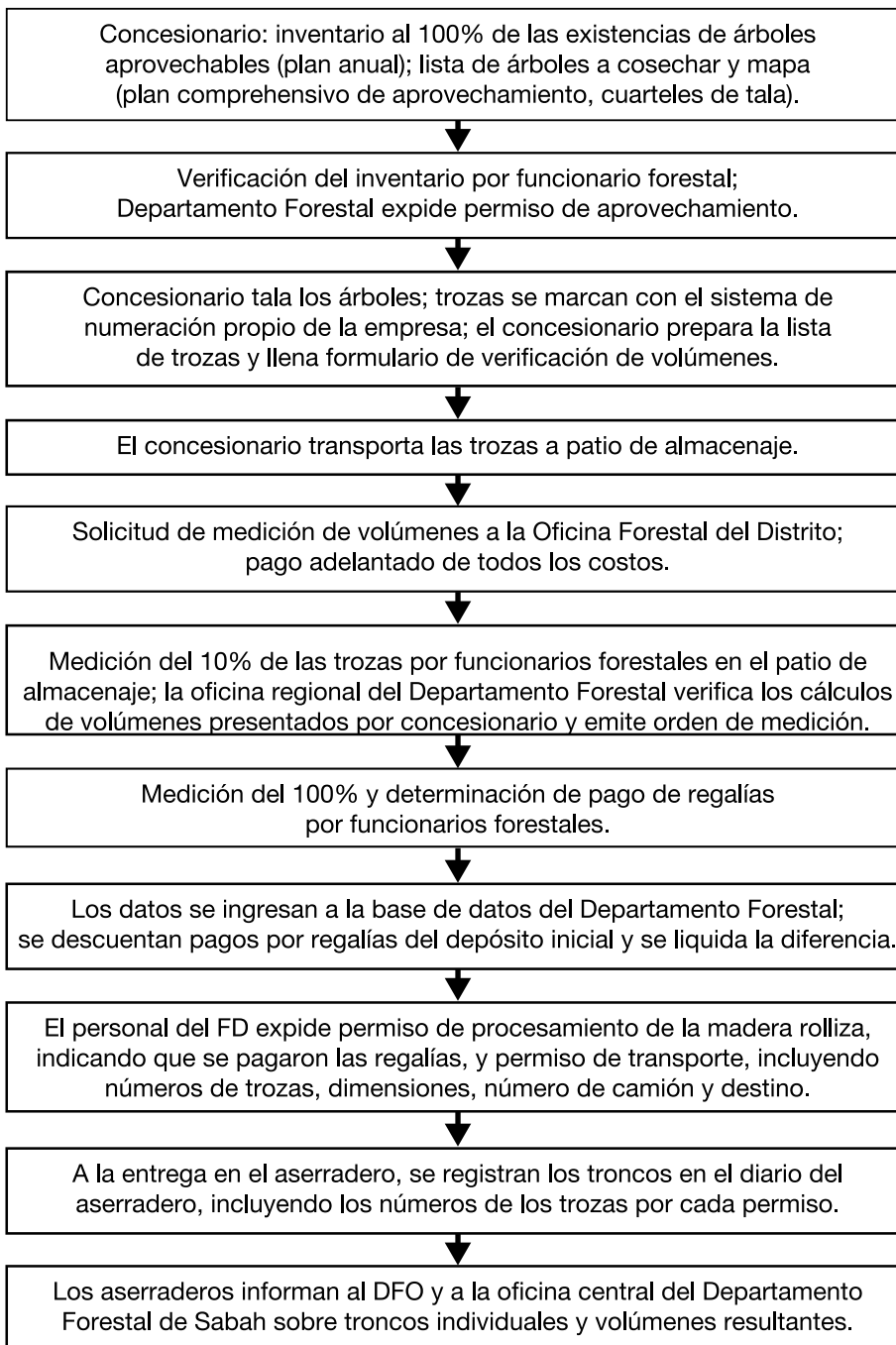
Un efecto de la política de los SFMLA a 100 años plazo es que la anulación de licencias sólo se da en circunstancias muy excepcionales, cuando hay pruebas muy evidentes de incumplimiento en gran escala. Cuando las faltas son menos severas, los DFO trabajan directamente con los concesionarios para ponerlos en regla con los estándares establecidos para el SFMLA. Los DFO apoyan a los concesionarios en la elaboración de planes anuales de trabajo e informes trimestrales de avance. Los DFO también comparan los ‘informes anuales de cumplimiento’ con lo observado *in situ*, lo cual sirve como un insumo para las auditorías de cumplimiento aplicadas por el Departamento Forestal federal.

El Departamento Forestal de Sabah creó una División de Investigación y Acatamiento en agosto del 2002. Esta División trabaja en colaboración con la Unidad contra la Tala Ilegal, ubicada en las oficinas centrales del Ministro en Sabah, así como con la policía y el ejército. La División ha logrado un aumento significativo de condenas por tala ilegal (el número aumentó de 12 en 2001 a 194 en 2004); esto se logró con capacitación en investigación, monitoreo, control y acatamiento a las unidades operacionales y al DFO.

Auditorías obligatorias de operaciones autorizadas

Auditorías de SFMLA por el Departamento Forestal de Sabah

El Departamento Forestal de Estado de Sabah ha introducido un ‘Procedimiento General para la Auditoría del MFS’ con base en las 125 cláusulas del estándar SFMLA y enmarcado en los diez principios del FSC. Así, las auditorías funcionan tanto para asegurar el cumplimiento como para ayudar a los concesionarios a conseguir la certificación.

Figura 16.3**Manejo de la madera por parte de las SFMLA en Sabah**

El Procedimiento es puesto en práctica por un equipo auditor designado en el Departamento Forestal de Sabah. El equipo auditor presenta una evaluación total de la sostenibilidad al Director del Departamento, quien, entonces, emite un Certificado de Conformidad (eventualmente sujeto a solicitudes de acciones correctivas). Si los concesionarios no cumplen con los términos, el Director puede recomendar al Comité Ejecutivo Estatal que se les suspenda la licencia. La decisión de retirar o mantener una licencia le corresponde al Comité Ejecutivo, en el que participan el Primer Ministro y el Fiscal General del Estado. Desde 1997, se han suspendido dos licencias (de 18) por incumplimiento y otro caso está pendiente. En un cuarto caso, se mantuvo la licencia después de que interviniera un equipo de auditores independientes.

Los informes de auditoría no se ponen a disposición del público a menos que haya una petición específica. En ausencia de pautas establecidas sobre la confidencialidad del proceso de auditoría, el Departamento Forestal decide por su propia cuenta en cuanto al mérito de tales peticiones.

Auditorías *ad hoc* por terceros a operaciones autorizadas

Quienes detentan SFMLA no participan, actualmente, en ningún esquema de certificación voluntaria. El Departamento Forestal recurrió, sin embargo, a auditores independientes para complementar su propio 'Procedimiento General para la Auditoría del MFS' cuando se detectaron inconsistencias significativas entre el Informe de Cumplimiento emitido por un concesionario y la evaluación del DFO.

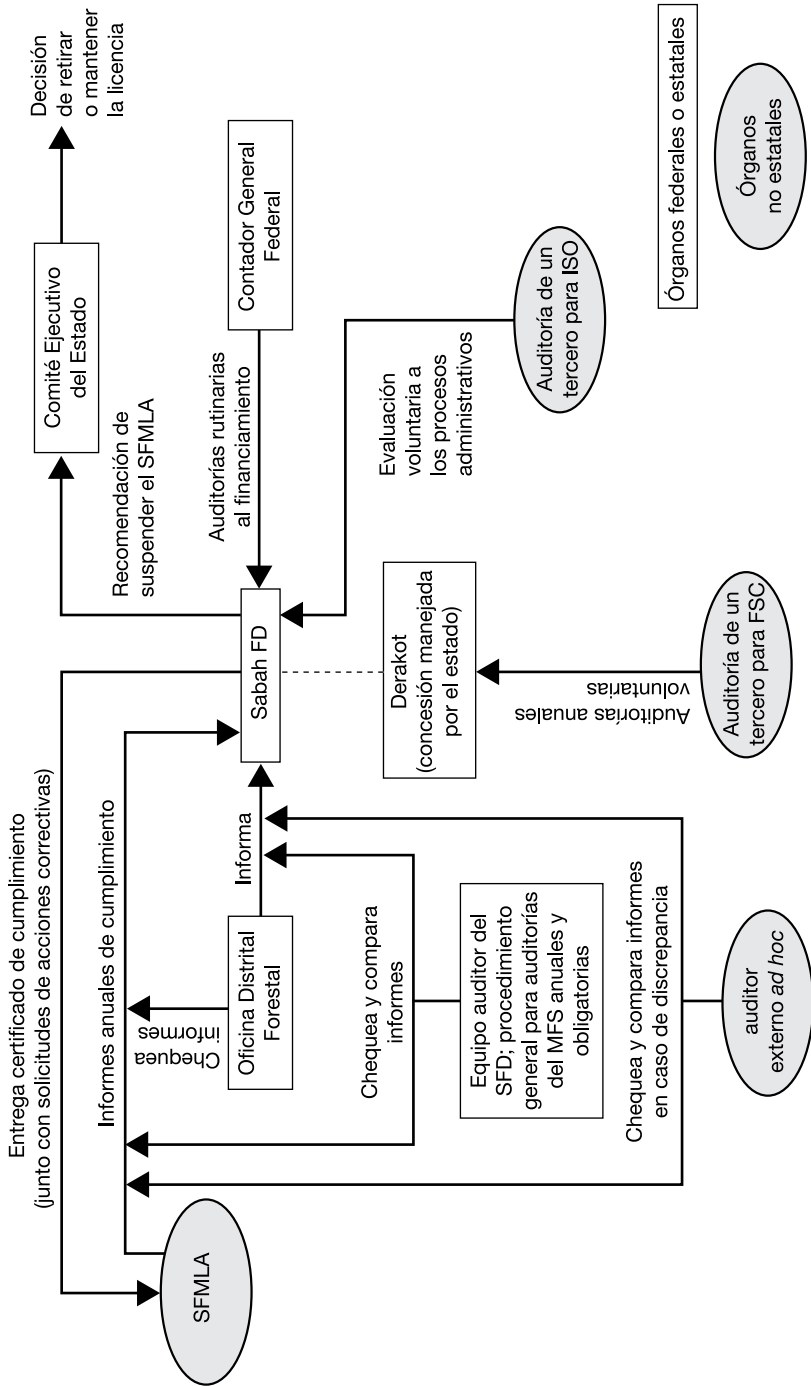
El uso de una tercera parte auditora también refleja la presión de la industria para que haya mayor transparencia en los procesos de auditoría y en las decisiones de verificación. Aun no hay un procedimiento para determinar cuándo se debe contratar una tercera parte auditora.

Auditorías voluntarias del Departamento Forestal de Sabah

Sabah no está sujeto a las auditorías federales de MFS, pero sí a las auditorías de organismos acreditados que evalúan los procedimientos administrativos certificados por ISO. Hasta ahora, el Departamento Forestal ha solicitado la evaluación de un puñado de procesos con los estándares de desempeño de ISO 9001:2000. Sin embargo, su aplicación es menor que en la península; hasta ahora se restringe a procedimientos para el cobro de derechos de explotación y preparación de planes comprehensivos de aprovechamiento forestal. Todavía no se aplican al procedimiento general de auditoría del MFS.

Un caso especial en Sabah es la concesión modelo certificada por el FSC en Deramakot, manejada directamente por el Departamento Forestal. La concesión de 55.000 hectáreas busca desarrollar un modelo de concesiones a largo plazo para avanzar hacia la certificación. Como concesión bajo el dominio estatal, los sistemas de supervisión y auditoría aplicados se diferencian de los aplicados a los SFMLA. Las prácticas de manejo son auditadas por *Global Forest Systems*, un auditor externo acreditado por el FSC. A medida que los SFMLA se acerquen al estándar, es probable que algunos de ellos se interesen por la certificación del FSC. La Figura 16.4 ilustra el sistema de monitoreo, auditoría y cumplimiento en los bosques de Sabah.

Figura 16.4
Monitoreo, auditoría y cumplimiento del sector forestal en Sabah



Fortalezas del sistema de verificación de Sabah

Con auditorías obligatorias que se concentran en los concesionarios (SFMLA), el Departamento Forestal tiene mucho mayor poder para castigar a los administradores de bosques que en la península. Otra fortaleza clave en el enfoque de Sabah es el manejo del cumplimiento, donde la auditoría rutinaria sirve de base para el desarrollo de capacidades y mejorar el desempeño con el tiempo. En otros estados, el control forestal hace mayor hincapié en imponer el cumplimiento (incluyendo inspecciones de post-cosecha), que en capacitar a los concesionarios para que se acerquen al estándar.

Debilidades del sistema de verificación de Sabah

Problemas con la cadena de custodia

Sabah planea introducir un sistema computarizado de manejo de la madera que incluya la marcación del 100% de las trozas en el sitio mismo de corta. Mientras esta acción no se implemente, el eslabón entre el manejo de la madera y el control del aprovechamiento es más débil que en la península.

Alcance y complementariedad de las auditorías

Actualmente, las auditorías del MFS e ISO no se refuerzan entre sí. La complementariedad podría incrementarse ampliando el alcance de las auditorías de ISO para que cubran la cadena de producción completa, de la planificación del aprovechamiento hasta la supervisión del aserrío (incluyendo también el ‘procedimiento general para la auditoría del MFS’). Además, los procedimientos del Departamento Forestal también podrían mejorarse con base en los estándares ISO 14.000 e ISO 19.000 sobre manejo ambiental y monitoreo de sistemas.

Independencia y transparencia

No hay ningún procedimiento de acceso público establecido para revisar informes y decisiones de verificación del Departamento Forestal o del Comité Ejecutivo Estatal. Tampoco hay una dirección clara sobre cuándo y cómo recurrir a auditores independientes en caso del desacuerdo sobre las evaluaciones del Departamento Forestal. Ambos aspectos son esenciales para salvaguardar la credibilidad del Procedimiento General para la Auditoría del MFS a los ojos de la industria y la sociedad en general.

16.7 La verificación en Sarawak

Sarawak, como Sabah, desarrolló sus propios sistemas para la verificación del acatamiento legal en el sector forestal. La diferencia clave en Sarawak está en la estructura compuesta de varias oficinas encargadas de la definición de políticas, regulación, monitoreo y cumplimiento, bajo la autoridad general del Ministro de Planificación y Manejo de Recursos (MPRM) de Sarawak, quien además es el Primer Ministro del Estado. Las operaciones aguas arriba y aguas abajo se agrupan en seis grandes grupos industriales; esta estructura permite un estrecho control del sector por parte del gobierno del estado.

A diferencia de la península, en Sarawak no hay auditorías federales obligatorias. A diferencia de Sabah, las auditorías estatales obligatorias no hacen uso de terceros independientes; sin embargo, Sarawak ha hecho uso extenso de los estándares ISO.

Acciones rutinarias de monitoreo y acatamiento

Las medidas para el monitoreo del aprovechamiento y manejo de la madera son bastante similares a las de la península y de Sabah, pero la forma de ejecución es muy diferente en Sarawak.

Primero, el monitoreo del aprovechamiento y manejo de la madera están ahora bajo la jurisdicción de la Corporación Forestal de Sarawak Sdn. Bhd. (SFC). La SFC es una empresa privada propiedad del gobierno estatal, establecida para subcontratar funciones claves del Departamento Forestal de Sarawak y lograr mayor eficiencia en el sistema. El SFC cuenta con varias unidades comerciales específicas; entre ellas, la Unidad de Manejo Sostenible y Acatamiento (SF&C) encargada de la planificación y monitoreo del aprovechamiento y la Unidad de Seguridad y Protección de Activos (SAPU) responsable del acatamiento. El Departamento Forestal mismo se encarga ahora de las políticas, regulaciones y expedición de licencias.

Segundo, Sarawak contrata a terceros el monitoreo del 60% de su cuota de reserva para procesamiento doméstico a Harwood Timber Sdn. Bhd. Esta es una filial de la Corporación de Desarrollo de la Industria Maderera de Sarawak (STIDC), un cuerpo estatutario responsable de promover la industria maderera del estado. El 40% restante puede exportarse. Harwood también maneja depósitos donde se almacena madera importada de Indonesia, hasta que se inspeccione y apruebe.

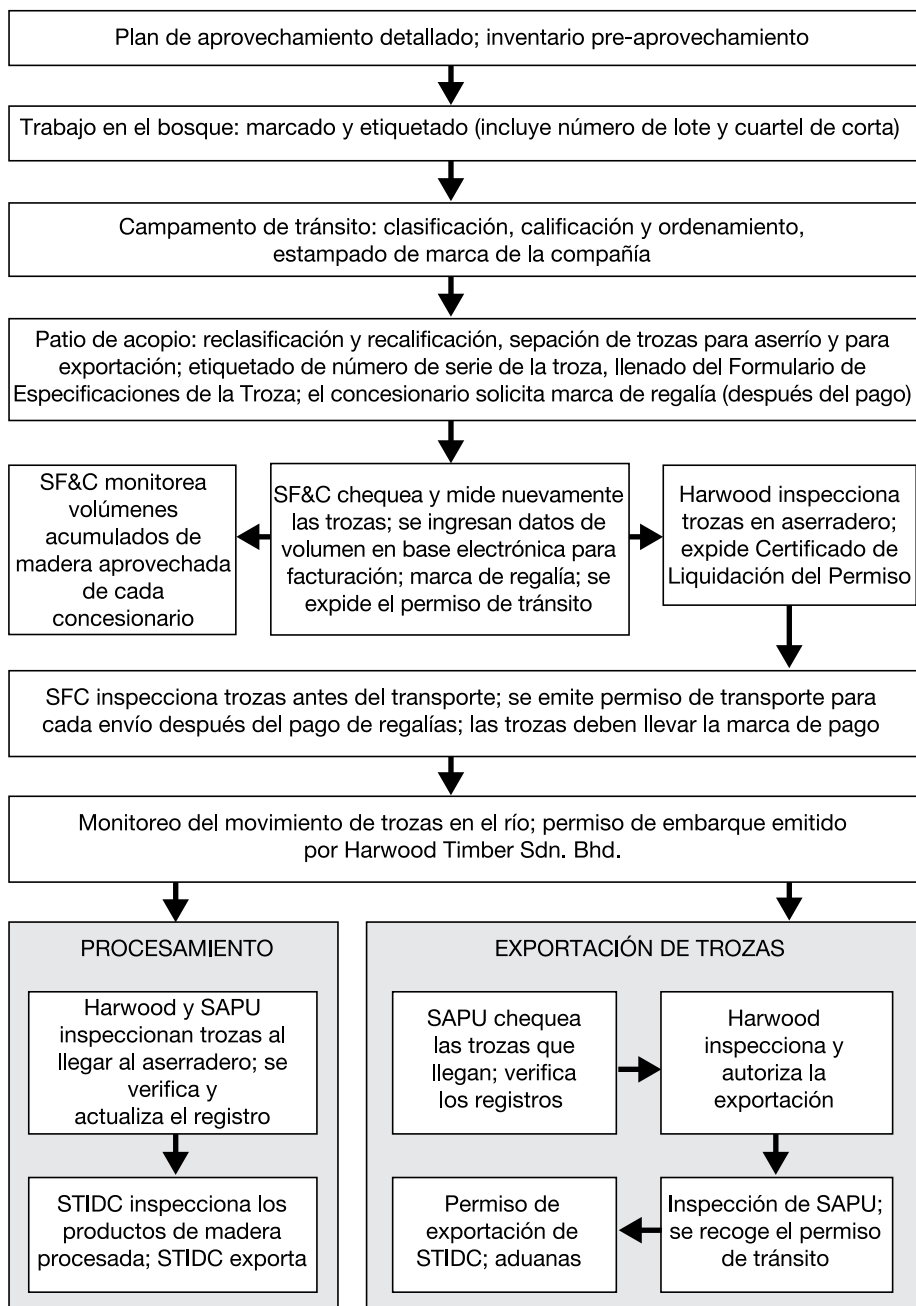
Planificación y monitoreo del aprovechamiento

El Director del Departamento Forestal primero aprueba el plan de manejo, el cual debe incluir el diseño y construcción de caminos y lineamientos de las operaciones de tala. Se prepara un plan general de aprovechamiento antes de comenzar las operaciones en el terreno, seguido de un plan detallado para cada cuartel de corta. Las aprobaciones a la infraestructura y aprovechamiento se van dando conforme avanzan las operaciones. Si no se cumple con las acciones requeridas, SF&C solicita una acción correctiva para que el trabajo pueda continuar. SF&C ha establecido procedimientos para inspeccionar la tala y autorizar el área de cosecha, y para monitorear e informar sobre el progreso del aprovechamiento y la finalización del mismo en cada cuartel. El objetivo es hacer inspecciones de post-cosecha en el 100% de las operaciones y no solo en las operaciones en curso.

Manejo de la madera

Al igual que en la península y en Sabah, el manejo de la madera en Sarawak se da en tres etapas: identificación de las trozas, mediciones y establecimiento del pago de derechos, y emisión de permisos de transporte (Figura 16.5). Actualmente, el sistema es administrado de dos modos diferentes. El primero, el sistema estándar, se aplica a alrededor del 70% de la producción y el segundo, un sistema computarizado, cubre el resto. En ambos casos, las compañías son responsables de la marcación de las trozas.

Figura 16.5
Manejo de la madera en Sarawak



Fuentes: Global Forestry Services 2004, p. 9; Harwood Timber Sdn. Bhd 27-09-2005. Com. pers.; Sarawak Forest Department and Sarawak Forestry Corporation. 24-07-2006. Com. pers.

Harwood trabaja en equipo con la administración del estado para asegurar que los concesionarios cumplan con la cuota reservada del 60% para el procesamiento doméstico. Harwood presenta informes mensuales al Ministerio de Planificación y Manejo de los Recursos, al Director Forestal, a STIDC y a SFC. Estos informes documentan el movimiento de trozas dentro del estado, así como el cumplimiento de las cuotas de reserva y de exportación por parte de los concesionarios. Los aserraderos deben presentar informes mensuales STIDC, quien tasa el rendimiento contra las cifras de SFC y de Harwood, y contra los permisos de exportación de trozas y madera aserrada.

Acatamiento

Las brigadas móviles de la policía hacen controles rutinarios en caminos y supervisan zonas fronterizas por posibles movimientos de madera ilegal. La policía marítima y del río también cumple un papel activo. El personal que controla el cumplimiento de la ley, tanto por parte de SAPU como de STIDC, hacen inspecciones al azar en aserraderos y a remesas de madera individuales. Donde se revelan acciones delictuosas, el SFC remite los casos al Departamento Forestal para que se procesen judicialmente. El STIDC puede solicitar la suspensión de actividades en aserraderos no registrados o que hayan cometido infracciones.

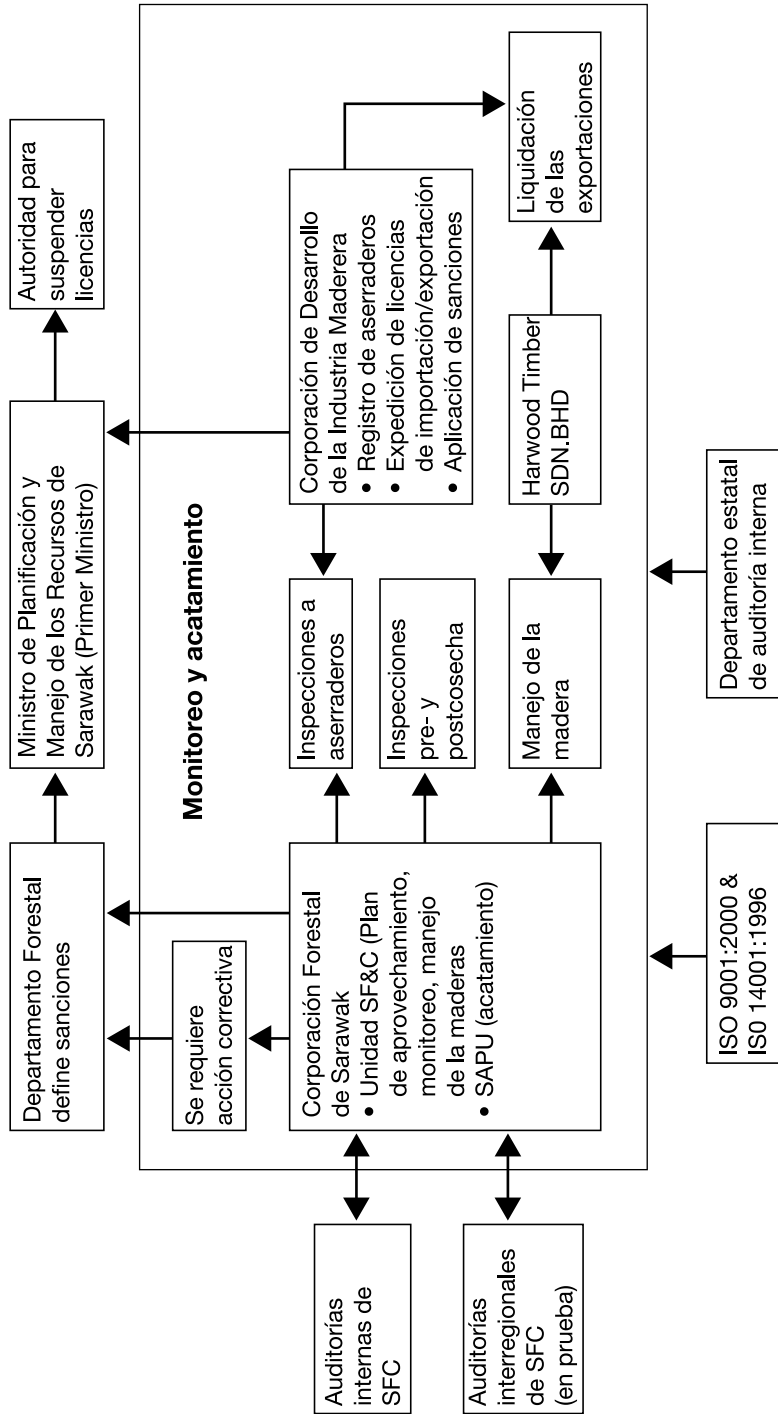
Auditorías obligatorias a concesionarios y sistemas de control forestal

Actualmente Sarawak está poniendo en ejecución una variedad de auditorías obligatorias tanto del sistema de control forestal como del acatamiento por parte de los concesionarios. Estas incluyen las auditorías interregionales de SF&C, que comenzaron en el 2005 y todavía están bajo prueba. Las auditorías se enfocan en las operaciones de las oficinas regionales del SFC y en el cumplimiento de los principales grupos industriales. Todavía están en desarrollo la estructura completa y los procedimientos de auditoría. Además, el Departamento Estatal de Auditoría Interna, que depende de la Oficina del Primer Ministro, realiza auditorías financieras y organizacionales al sistema de manejo de la madera, incluyendo la supervisión de la facturación de derechos. Al igual que en Sabah, no hay auditorías federales del MFS, pero, a diferencia de Sabah, Sarawak no hace uso de auditores externos cuando se cuestionan los resultados de auditorías obligatorias.

Auditorías voluntarias a los concesionarios

Los elementos del sistema de control forestal de Sarawak son certificados por el ISO y se auditan rutinariamente para evaluar consistencia y transparencia en la administración y manejo de la información. Todos los procesos de SF&C y de SAPU son certificados por el ISO 9001:2000 y el ISO 14001:1996. Los sistemas de monitoreo de trozas de Harwood también se supervisan de manera rutinaria contra el estándar ISO 9001:2000. La Figura 16.6 presenta el sistema total de monitoreo y auditoría forestal en Sarawak.

Figura 16.6
Monitoreo y auditoría forestal en Sarawak



Fortalezas del sistema de verificación de Sarawak

Con las auditorías interregionales de SF&C, la verificación es en gran parte ejecutada mediante un sistema de controles cruzados dentro del sistema de administración de la madera -entre SFC, Harwood y STIDC. Si, por ejemplo, el sistema automatizado de rastreo de Harwood descubre discrepancias en una remesa de trozas, automáticamente se informa a SFC para su investigación. En proceso de planificación hay un sistema de conciliación en línea de las importaciones, producción doméstica, producción de aserradero y exportaciones, el cual reforzaría aun más los controles. El monitoreo de la reserva doméstica y de las cuotas de exportación por parte de Harwood tiene la ventaja adicional de mejorar la eficiencia del manejo, tanto de las cuotas de reserva como de las cadenas de abastecimiento de cada empresa.

Debilidades del sistema de verificación de Sarawak

Discrepancias en la cadena de custodia

Si las trozas no se etiquetan en el momento mismo de la tala, el sistema actual de manejo funciona más como un medio para el conteo de troncos que como una garantía del origen legal. En la cuenca del Rajang, el desarrollo de un sistema de etiquetado y de rastreo de trozas por computadora ha sido un paso importante, pero aun hay que afinar el proceso para que se pueda aplicar en otras partes.

Monitoreo del aprovechamiento

Las operaciones actuales de monitoreo y control del aprovechamiento se basan principalmente en la planificación pre-cosecha y las inspecciones post-cosecha. El control anticipado podría reforzarse si se intensifica el monitoreo durante las operaciones de aprovechamiento; sin embargo, más bien se ha restringido por la reducción de gastos del gobierno. Una solución podría ser el mayor uso de sensores remotos. También es necesario poner atención a la distribución de funciones entre el Departamento Forestal de Sarawak y el SFC, y a la reasignación o contratación externa para asegurar que el monitoreo y el acatamiento consiguen el financiamiento necesario.

Independencia

Aparte del uso de estándares ISO (y una sola concesión certificada por MTCC en Sela'an Linau), los sistemas de certificación existentes no consideran la inclusión de auditores externos. Como filial de STIDC, el papel de Harwood en el monitoreo de las cuotas de reserva es, más que todo, una delegación de funciones dentro de la estructura administrativa estatal, y no el de un verdadero auditor independiente. Harwood, sin embargo, asegura que sus actividades de control y aprobación de las trozas son totalmente independientes de cualquier cuerpo estatutario, como el STIDC.

16.8 Verificación de las importaciones de madera

Posiblemente, ahora se tienen sistemas de verificación y control más efectivos para la madera local. Sin embargo, puesto que el manejo de los recursos nacionales ha

mejorado, la atención se dirige ahora hacia las importaciones de madera, que desde hace mucho tiempo se reconocen como un punto potencialmente débil del sistema.

Según el Acta 1967 de Aduanas, toda la madera importada está sujeta a procedimientos estandarizados de autorización, y requiere la presentación y verificación de declaraciones escritas sobre el valor y la cantidad, así como del país de procedencia. Se han adoptado varias medidas adicionales para regular las importaciones de madera, en respuesta a informes de la sociedad civil sobre tala ilegal y restricciones de exportación en algunos países de origen. Sin embargo, la verificación mediante controles cruzados entre diferentes dependencias responsables del manejo de la madera, o entre diferentes tipos de auditorías está menos desarrollada que la supervisión a la producción nacional.

Todas las importaciones de madera rolliza y parcialmente procesada requieren la autorización previa del MTIB en la península y en Sabah, o STIDC en Sarawak. MTIB/STIDC sólo autorizan las importaciones si hay prueba *bona fide* de la fuente, verificada por la embajada malaya en el país de origen. Para cada envío, la embajada correspondiente debe avalar a la autoridad expedidora en el país de origen (por ejemplo, la Empresa Maderera de Myanmar).

El 25 de junio de 2002, el Gobierno de Malasia prohibió la importación de madera rolliza de Indonesia, en respuesta a una veda en Indonesia a las exportaciones; posteriormente, la veda se amplió a una gama de productos.

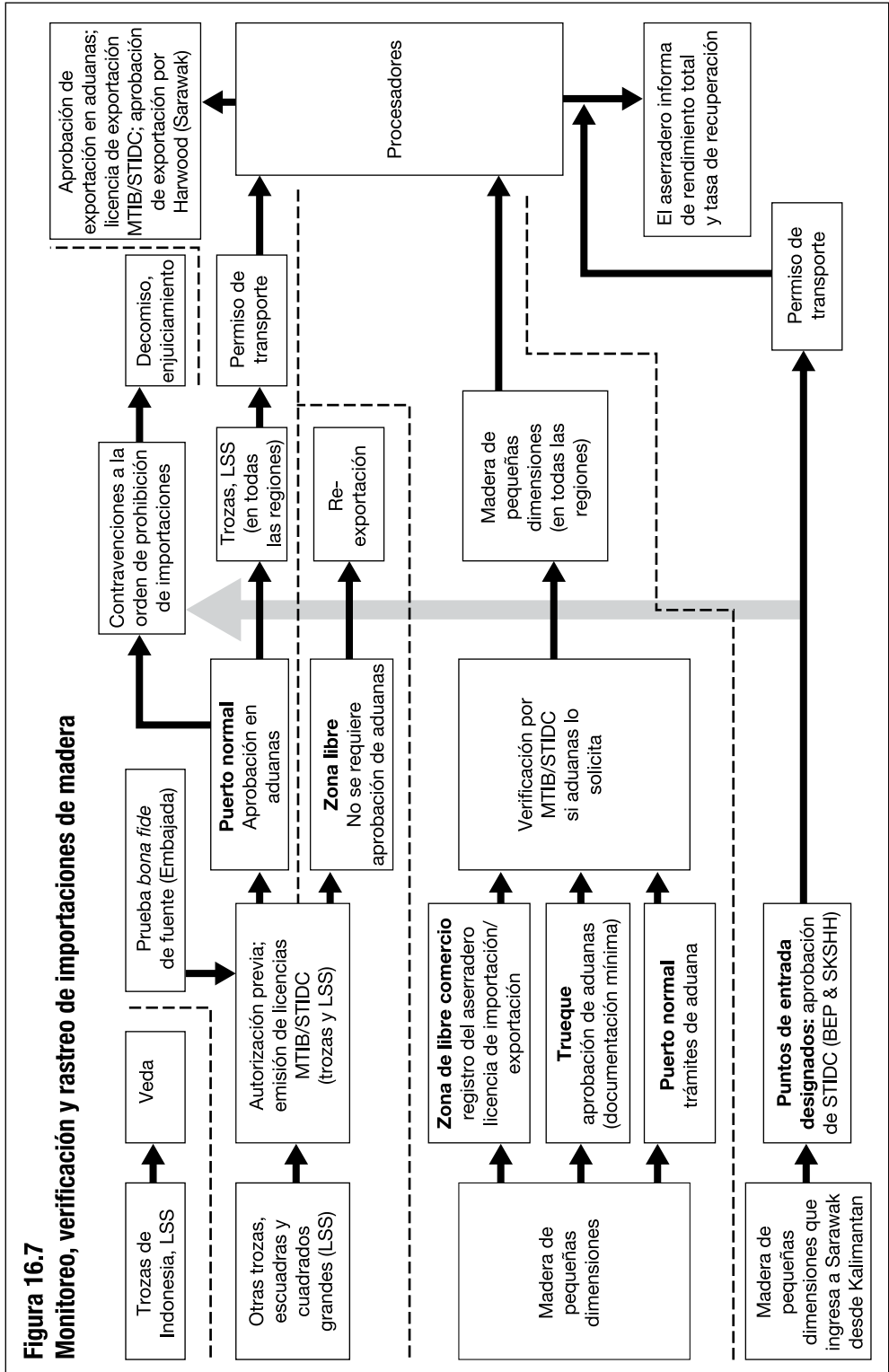
Es difícil determinar la procedencia de madera de pequeñas dimensiones de Indonesia; por ello STIDC ha dado un paso adicional para manejar las importaciones de madera de pequeñas dimensiones mediante acuerdos transfronterizos con el territorio vecino de Kalimantan de Oeste. Las importaciones de madera aserrada se dan únicamente a través de cinco puntos de entrada en Sarawak³. La autorización del STIDC está sujeta a la confirmación de permisos de transporte válidos de Indonesia (SKSHH) y la documentación de aduana (PEB).

La aduana tiene el poder de incautar la madera y procesar a los responsables si los artículos no tienen la aprobación previa de MTIB/STIDC. Estos, a su vez, tienen la potestad, según el Acta de Aduanas, para entrar en los locales, realizar inspecciones y exámenes y prohibir la venta o la exportación de la madera. El MTIB y STIDC hacen inspecciones y visitas regulares a los puntos de entrada, incluso puertos y embarcaderos privados, junto con funcionarios de la Aduana Real de Malasia y autoridades del Puerto. La Figura 16.7 presenta el sistema para monitoreo, verificación y rastreo de importaciones de madera.

Fortalezas del sistema de verificación de importaciones de madera

Tanto el MTIB como el STIDC están investidos con poderes amplios para controlar las importaciones de madera. La decisión de Sarawak de autorizar y expedir permisos de transporte de madera aserrada de pequeñas dimensiones que ingresa al estado desde Indonesia, potencialmente cierra un portillo a la entrada de madera ilegal en la cadena de abastecimiento.

3 Sematan (puerto marítimo), Biawak, Tebedu, Batu Lintang y Lubok Antu.



Debilidades del sistema de verificación de importaciones de madera

Algunas preocupaciones sustanciales en cuanto a la eficacia del sistema son las siguientes.

Endoso de las embajadas de Malasia

Aunque a las embajadas de Malasia en los países de origen se les solicita que verifiquen el buen nombre de los proveedores, a fin de tener derecho a los permisos de importación del MTIB/STIDC, esto no significa una garantía sobre la legalidad de cada remesa.

Importaciones de madera aserrada de pequeñas dimensiones

Para remesas de madera de pequeñas dimensiones no se necesitan permisos de transporte, lo que hace difícil rastrear el movimiento de la madera en el país; podría ser, entonces, que madera de fuentes potencialmente ilegales se mezcle en la cadena de producción. La única excepción es Sarawak, donde STIDC aprueba y etiqueta la madera de pequeñas dimensiones importada de Kalimantan. Pero, aun allí, no hay actualmente ningún mecanismo para verificar la credibilidad de la documentación de exportación de Indonesia. Las medidas de importación de Malasia no reflejan todavía la veda del 2004 a las exportaciones de Indonesia, de manera que se cubran todas las categorías de madera aserrada.

Sistemas de información

Si bien MTIB/STIDC y aduanas recopilan las estadísticas de importación, no existen sistemas en línea para conciliar datos de importación, producción doméstica e informes de producción en aserradero, de manera que se puedan estimar las cantidades de madera que ingresan de contrabando en la corriente de producción y exportación de Malasia. El STIDC ha comenzado a trabajar en ello, pero el progreso ha sido más lento que en la península y en Sabah. En las tres jurisdicciones, el rastreo automatizado de trozas ayudaría enormemente con la conciliación en línea.

Recursos limitados para auditorías

Todavía no se emplean auditorías estatales o federales para la importación; solo se hacen auditorías internas a las operaciones de las oficinas de acatamiento. Los estándares ISO 9001:2000 ahora se aplican a ciertas medidas de importación, como inspecciones MTIB, pero estas se basan únicamente en el producto y no sirven para reforzar otras formas de la auditoría.

16.9 Eficacia del control y verificación en el sector forestal

Los sistemas de control forestal existentes en Malasia disfrutaban de un fuerte apoyo gubernamental que refleja la importancia del sector tanto para la generación de ingresos como para la reputación internacional del país. En años recientes se ha introducido, en forma progresiva, una serie de pasos de verificación para mejorar la efectividad del sistema. Las acciones del gobierno federal en la península, a principios

de los años 1990, para incrementar el nivel de sanciones e introducir directrices más estrictas para la emisión de permisos y concesiones, tuvo un impacto dramático en las tasas de tala ilegal y en la sobre-explotación en los estados.

Las auditorías también han comenzado a tener un papel cada vez más importante. En la península, los estados que no atienden las solicitudes de acción correctiva establecidas por las auditorías federales del MFS deben rendir cuentas ante el Consejo Forestal Nacional. El no atender las solicitudes de acción correctiva también es causal de suspensión de la certificación MTCC, como ocurrió con el estado de Terengganu en el 2002.

La participación activa de informantes públicos en la denuncia de casos de tala ilegal también ha sido importante y hace que los sistemas gocen ahora de un amplio apoyo social. Hay sin embargo algunas áreas preocupantes.

Primero, hay posibles vacíos en la cadena de custodia, los cuales varían según el nivel en el que los estados individuales: (i) hacen su trabajo administrativo únicamente en papel; (ii) etiquetan los trozas en el sitio mismo de aprovechamiento; (iii) manejan madera cosechada en terrenos fuera del Patrimonio Forestal Permanente; (iv) etiquetan y dan seguimiento a las importaciones de madera (en particular madera de pequeñas dimensiones, de Indonesia). Además, los sistemas de información no están todavía enlazados para permitir una rápida conciliación de la producción declarada en aserradero con la producción legal y las importaciones.

Segundo, las medidas para el acatamiento de la ley se ven constreñidas por los limitados recursos para supervisar operaciones de aprovechamiento -incluyendo las limitaciones de personal y de costos.

Tercero, a pesar de la variedad de auditorías obligatorias y voluntarias, hay preocupaciones en cuanto a si:

- Las auditorías existentes tienen el alcance y la intensidad suficientes, sobre todo cuando un estado entero cuenta como una unidad de manejo forestal, como es el caso en la península.
- Las auditorías existentes son de verdad complementarias en cuanto a alcance y metodología. Por ejemplo, las auditorías del MFS revisan tanto el manejo de la madera como los resultados del manejo forestal, pero las auditorías ISO sólo examinar elementos del primero.
- Los organismos ejecutores son lo bastante independientes, dado el hecho de que la responsabilidad por el monitoreo obligatorio y la auditoría es de los estados (o de organismos financiados por el estado o pertenecientes al estado), y que los recursos para contratar auditores independientes son limitados.
- Hay suficiente apertura y transparencia en los sistemas. Desde la perspectiva de la gobernanza, la falta de acceso público garantizado a las auditorías obligatorias y a las decisiones de verificación de las autoridades forestales o ejecutivos estatales es un punto débil.
- Faltan mecanismos de apelación y de resolución de disputas bien elaborados, para garantizar la integridad de algunos procesos de auditoría obligatoria.
- Los poderes relativamente limitados del gobierno federal en cuanto a las auditorías obligatorias de las autoridades forestales en los estados peninsulares.

Sin embargo, el mayor desafío para la verificación son los reclamos legales de sus derechos consuetudinarios por parte de grupos nativos y aborígenes. Ninguno de los sistemas de verificación forestal trata esta cuestión, con la posible excepción de los SFMLA en Sabah, que tienen algunas provisiones sobre manejo comunitario y desarrollo de la comunidad.

16.10 Lecciones aprendidas

El caso de Malasia ilustra cómo pueden desarrollarse diferentes enfoques de verificación y control forestal dentro de una misma estructura federal, en respuesta a contextos diferentes del sector forestal en cada estado. En las tres jurisdicciones (Malasia peninsular, Sabah y Sarawak), se ha adoptado un enfoque progresivo para aumentar la credibilidad, a partir de los sistemas de monitoreo y verificación existentes.

El caso muestra que las estructuras compuestas que combinan auditorías voluntarias (ISO y FSC) y obligatorias (de los estados o relacionadas con ellos) pueden reducir potencialmente la necesidad de inspecciones externas *ad hoc* de las operaciones de manejo forestal en el país. Sin embargo, la eficacia de los arreglos depende de varios factores. En particular:

- los procedimientos existentes tienen que complementarse entre sí en cuanto al alcance, muestreo y frecuencia, para producir controles genuinos que abarquen los protocolos para la evaluación comparativa de los resultados de auditorías.
- el monitoreo externo, las funciones de verificación y los procesos de acreditación deben estar a salvo de la influencia del gobierno.

El hecho de que algunos elementos de control forestal están en manos de empresas del estado (p.e., Harwood en Sarawak, y los reguladores de la industria maderera en las tres jurisdicciones) significa que no se cubre la demanda de mercado por una verificación totalmente independiente. Otra cuestión que mina la confianza pública y provoca inquietudes sobre la posible interferencia política es la carencia de procedimientos establecidos que permitan el acceso del público a las auditorías estatales y a las decisiones de verificación. Ante esta necesidad de garantizar la independencia, en Sabah se trabaja para conseguir la certificación del FSC para todos los concesionarios. En todas partes, el proceso de acreditación de auditores es clave para la independencia. La experiencia con MTCC indica que la representación en organismos que manejan estándares/acreditación es esencial para mantener la credibilidad -sobre todo donde se trabaja con organismos semiprivados.

Este caso es también interesante por el uso de estándares ISO para mejorar la eficiencia administrativa. Sin embargo, la mayor parte de auditorías ISO (principalmente 9000) se basan en productos y se concentran en el cumplimiento de procedimientos administrativos, más que en los resultados (legalidad, MFS). Pudiera ser necesario que dicho estándar se eleve al nivel de ISO 14.000 y/o 19.000.

Ya que la mayor parte de la producción de madera es legalmente aprovechada y transportada, los críticos están más preocupados ahora por la naturaleza de los

estándares legales (en particular acerca de la tenencia de la tierra y MFS) contra los que se evalúa el acatamiento. Aunque los tribunales han fallado a favor de los derechos de los nativos, esos derechos tienen que reflejarse aun en la reforma a las regulaciones que gobiernan la declaración oficial de territorios (*gazettement*), el manejo forestal y las compensaciones. Hay una variedad de leyes forestales para el otorgamiento de permisos, la planificación del aprovechamiento y el manejo de la madera, las cuales están siendo consolidadas en una sola definición de legalidad, en el marco del AAV entre Malasia y la Unión Europea. Los equivalentes más cercanos a una definición de legalidad han sido, hasta ahora, los estándares de MFS establecidos por MTCC, las auditorías estatales de MFS y las auditorías ISO de conformidad con procedimientos administrativos. En ausencia de un procedimiento exclusivo para la verificación de la legalidad, esos estándares siguen siendo válidos.

En términos de producción nacional de madera, se ha visto que el rastreo automatizado es útil para garantizar el origen legal y mejorar el control del aprovechamiento en Sarawak -y se está considerando su adopción general. Sin embargo, como gran importador de madera, Malasia –aparte de la verificación de la legalidad en casa - también tiene que lidiar con dicho proceso en los países de origen. Esto impone dos tipos de desafíos:

- La verificación en el punto de entrada: puede solicitarse que las embajadas verifiquen el buen nombre de los operadores en los países de origen; no obstante, la documentación oficial del país de origen debe ser suficiente en el punto de entrada. Por lo tanto, la cooperación eficaz de la aduana es esencial en la prevención del fraude, pero aun hay que implementar un sistema regional de auditoría transnacional.
- La separación de material importado y nacional en los flujos de procesamiento y de exportación, para dar tranquilidad a los compradores; entre otras cosas, es necesario que todas las remesas importadas (incluso la madera aserrada) tengan permisos de transporte y sean rastreadas hasta el lugar de procesamiento.

Finalmente, la experiencia de Sabah y sus licencias de 100 años muestra que la verificación no es sólo imposición, sino que también puede ser un instrumento importante para lograr que, gradualmente, los sistemas de manejo forestal alcancen un acatamiento legal pleno.

Parte C

**Revisión de temas
transversales**

Capítulo 17

Los temas transversales revisados

17.1 Introducción

Los estudios de casos presentados en la Parte B ilustran la gran variedad de fuerzas que inciden en la verificación y los factores contextuales que determinan el diseño del sistema de verificación. Por ejemplo, algunos países han asumido un enfoque acumulativo, construido a partir de sistemas de control ya existentes, mientras que otros han promovido cambios más dramáticos, a menudo catalizados por intereses externos. En algunos casos, la verificación ha sido responsabilidad de un solo organismo, mientras que en otros es compartida entre múltiples actores. Los impactos de la verificación van desde despreciables hasta significativos e inesperados.

Este breve capítulo esboza los aspectos generales relacionados con el diseño de un sistema de verificación, determinados a partir de los estudios de casos y desarrollados en detalle en los capítulos siguientes. Entre esos temas están las influencias críticas en y los impactos de los sistemas de verificación.

17.2 Matriz conceptual para analizar el diseño de un sistema de verificación

A pesar de la gran variación entre los estudios de casos, el análisis de los resultados mostró que en cualquier proceso de verificación, es necesario considerar cuatro amplias áreas funcionales:

- El mandato político
- Las bases legales e institucionales
- El diseño del sistema de verificación
- Los resultados que se espera alcanzar

Estos aspectos ya se discutieron en el Capítulo 4 y se ilustran aquí con la matriz conceptual del Cuadro 17.1. Esta matriz busca servir a una serie de propósitos. Primero, reúne los elementos del sistema de verificación en una secuencia conceptual, uniendo el diseño del sistema con el mandato político bajo el cual se establece, con el entorno legal e institucional bajo el cual opera y con sus efectos en el campo. Segundo, identifica temas claves que deben tratarse para determinar la funcionalidad del sistema; así, para el mandato, el tema clave es *la apropiación*; para el entorno legal e institucional, *el marco legal*; para el diseño, la medida en que el sistema es capaz de mantenerse *independiente* de la influencia política, y para los resultados, los *impactos* del sistema. Tercero, identifica la necesidad de crear un lazo efectivo entre los motores que impulsan

la verificación y las formas en que se dan a conocer los juicios de verificación y se logran coincidencias.

En relación con el tema clave de la *apropiación*, analizado en el Capítulo 18, es claro que el gobierno debe adueñarse del proceso; sin embargo, esto no es suficiente para que la verificación sea creíble. Para alcanzar credibilidad, se necesita que otros actores participen de los objetivos implícitos en un sistema de verificación. Es posible que los actores se adueñen del proceso a través de su participación activa en el diseño e implementación del sistema. Sin embargo, los diferentes actores tienen diferentes expectativas y objetivos; entonces, lograr el balance correcto es difícil y bastante específico de cada situación. Los gobiernos deben ser flexibles para permitir que se den posiciones impulsadas por el gran público; el balance entre responsabilidades gubernamentales y públicas debe definirse caso por caso.

Cuadro 17.1

Marco conceptual para analizar el diseño de un sistema de verificación

	Mandato político	Base legal e institucional	Diseño	Resultados
Temas relacionados con los elementos del diseño del sistema	Objetivos de la verificación <ul style="list-style-type: none"> ▪ reformar la gobernanza ▪ mejorar la conservación de los bosques ▪ capturar beneficios del crecimiento ▪ reducir la pobreza 	Las 'reglas del juego' <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistemas de gobernanza forestal: <ul style="list-style-type: none"> □ marco legal □ tradición legal □ acceso a la justicia y a la información □ derechos y responsabilidades públicas y privadas ▪ Administración forestal nacional: <ul style="list-style-type: none"> □ sistema nacional de control forestal □ estándares nacionales de desempeño □ régimen de cumplimiento 	El diseño del sistema de verificación <ul style="list-style-type: none"> ▪ elementos constituyentes ▪ características organizacionales ▪ estructura organizacional 	Los productos de la verificación <ul style="list-style-type: none"> ▪ apoyo público ▪ gobernanza progresiva ▪ efectos en los pobres ▪ objetivos alcanzados ▪ factores colaterales
Temas relacionados con el proceso de diseño del sistema	Los motores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ motores individuales y organizacionales: ▪ local, nacional, internacional ▪ cultura política 	Acuerdos políticos: actores y autoridad <ul style="list-style-type: none"> ▪ supervisión ▪ facilitación ▪ participación 	Ejecución de la verificación <ul style="list-style-type: none"> ▪ participación ▪ resolución de conflictos ▪ avance 	Medición e interpretación <ul style="list-style-type: none"> ▪ indicadores ▪ evaluación ▪ retroalimentación
Tema clave	Apropiación	Estándar legal	Independencia	Impactos

La verificación requiere un set de reglas claras y precisas para determinar los niveles de cumplimiento. Sin embargo, el marco legal y regulador que aplica al sector forestal con frecuencia es muy complejo y no ofrece una base clara para auditar. A corto plazo, esta situación exige que: (i) se prioricen las leyes y regulaciones existentes, dependiendo del objetivo y mandato del sistema de verificación; (ii) se mejore el marco regulador con estándares de cumplimiento claros. Ambos exigen que se desarrolle un *estándar legal* nacional, como se describe en el Capítulo 19.

En cuanto al alcance del estándar legal, hay una gran variedad de opiniones—desde un enfoque minimalista (p.e., restringir la atención a las reglas de aprovechamiento maderero) hasta la adopción de una agenda amplia que incluya metas sociales y de desarrollo. Puesto que la legalidad es un tema que depende de la soberanía, es evidente que se darán muchos y diferentes enfoques. Para definir el alcance de un estándar se necesita claridad en los objetivos del sistema de verificación, los que a su vez dependen del marco político y legal del país en cuestión. La definición del estándar ofrece una buena oportunidad para hacer consultas con un amplio espectro de actores, de manera que los puntos de vista de diferentes grupos de interés sean tomados en cuenta. Otro aspecto importante es si tales estándares funcionarán como código de prácticas o serán promulgados como ley. La primera forma tiene la ventaja de que mantiene un fuerte nexo con la administración forestal y es fácil de implementar. La segunda, tiene la ventaja potencial de que la decisión final se tome desde fuera del sector, por las instancias legales, cuando se trata de resolver conflictos.

Mantener un alto grado de *independencia* es fundamental para la credibilidad del sistema de verificación, como se discute en el Capítulo 20. Esto puede lograrse con los actores de origen externo, con los diferentes tipos de organizaciones participantes en la verificación (p.e., ONG, empresas del sector privado), o con la adherencia a estándares profesionales. También, es posible lograr más con la organización interna que con los atributos de actores en particular. Por lo general se cree que la verificación en manos de un solo actor no es suficiente para garantizar la independencia. Debe haber mecanismos que aseguren la rendición de cuentas, transparencia, objetividad, competencia y aceptabilidad del sistema, y que aseguren el uso de suficientes mecanismos de control cruzado y balances. La independencia de los informes que se ofrecen al público es un rasgo importante en el diseño de un sistema de verificación.

El Capítulo 21 describe el tema final del marco conceptual: *los impactos*. Hasta la fecha, hay poca (si alguna) experiencia sobre la valoración formal de impactos en un sistema de verificación del sector forestal. Esto se debe a varios factores: (i) muchos de los sistemas son muy recientes como para haber sido evaluados; (ii) la evaluación de impactos es compleja y requiere recursos considerables; (iii) la atribución de impactos al sistema de verificación a menudo no es clara; (iv) si los actores no se han adueñado del sistema, hay poco interés en evaluar impactos. Los impactos en el desarrollo son particularmente poco entendidos en el presente. Sin embargo, en los niveles políticos más altos, muchos países han adoptado el manejo forestal equitativo como uno de sus objetivos políticos explícitos, lo que significa que habrá una cascada de leyes y políticas que aseguren algún impacto del uso del bosque en el desarrollo. Al aumentar los niveles de cumplimiento, la verificación lógicamente ayudará en el logro de este objetivo político.

La discusión de los cuatro temas de la matriz conceptual se complementa con dos capítulos (23 y 24) que examinan las agendas emergentes: primero, la tendencia hacia la convergencia entre verificación y certificación en el sector privado, la cual empieza a darse a medida que los gobiernos buscan responder a las demandas externas en formas aceptables para la industria y, segundo, el papel de las tecnologías de información; en especial, sensores remotos y bases de datos en línea, particularmente fuertes en Brasil.

El capítulo final de esta sección considera el desempeño de procesos en los que participan múltiples actores, como un medio para favorecer las políticas en contextos donde se dan intereses muy divergentes entre actores, autoridades y órganos de poder. Esta discusión es particularmente crítica para el diseño de sistemas, en la medida en que el apoyo de la sociedad civil nacional e internacional depende mucho no solo de la habilidad de poner a trabajar juntos a múltiples actores, sino también de garantizar su apoyo a largo plazo. Estos intereses deben conciliarse de manera tal que permita llevar a feliz término el proceso de negociación, a pesar de los objetivos divergentes –y a menudo conflictivos– de las varias partes involucradas.

Capítulo 18

Apropiación de los sistemas de verificación forestal

Este análisis fue escrito por Cecilia Luttrell, basado en Luttrell, C. 2007. Ownership in relation to the design of verification systems. London, UK, ODI. VERIFOR Briefing Paper No. 5.

18.1 Introducción

Buena parte del debate actual sobre verificación en el sector forestal hace énfasis en el concepto de ‘apropiación’ como un prerrequisito para la sostenibilidad del sistema a largo plazo y su capacidad de enfrentar los cambios. El diccionario pone énfasis en la capacidad de ‘controlar y usar para el beneficio propio’ como un rasgo importante de la apropiación. En este sentido, ‘apropiación’ abarca más que la ‘participación en’ o el ‘apoyo a’. De Renzio et ál. (2006) propone una definición en el contexto de una discusión sobre alianzas para ayudar; apropiación sería, entonces, “*un consenso social sobre la legitimidad de las instituciones que gobiernan la toma de decisiones y la capacidad de participar significativamente en el proceso*”. Para efectos de esta discusión, apropiación se considera como ‘el apoyo activo a y la capacidad de controlar’ los objetivos, procesos y resultados de un sistema de verificación. Esto implica que los actores relevantes tienen un interés especial en el sistema, que les preocupan las consecuencias y que están dispuestos a apoyar el proceso y a respetar los resultados. Este capítulo examina los aspectos y posibles estrategias para desarrollar sistemas de verificación que garanticen, o al menos mejoren, la apropiación.

La literatura que analiza la definición y formas de alcanzar la ‘apropiación’ sugiere que para que los actores se apropien de un sistema, este debe:

- Tener cobertura nacional, en términos de objetivos y motivaciones.
- Reflejar perspectivas nacionales (p.e., relacionado con los planes y políticas del sector).
- Complementar la estructura de instituciones y procesos nacionales.
- Responder a la *expertise*, capacidad y recursos nacionales disponibles.
- Servir a los intereses de una amplia gama de actores públicos; para ello debe diseñarse mediante procesos participativos e incluyentes y con la contribución de diversas fuentes.
- Incorporar principios de rendición de cuentas y transparencia en su implementación.

El análisis que a continuación se ofrece se basa en esos seis temas.

18.2 Objetivos

El primer factor a considerar cuando se habla de apropiación es la justificación de y los principales motores que impulsan un sistema de verificación. Esto ayuda a entender los diferentes intereses y actores a los que se pretende servir con un sistema de verificación. Las diferencias encontradas entre los estudios de casos presentados en este libro muestran que el establecimiento de un sistema de verificación puede inspirarse en una variedad de objetivos, impulsados a lo interno o a lo externo. Entre ellos están:

- Condiciones establecidas por el donante
- El deseo del sector privado de tener acceso al mercado internacional
- El deseo del gobierno nacional de incrementar sus ingresos
- El deseo del gobierno nacional de responder a demandas internas o de ONG por el manejo forestal sostenible o por la protección de derechos

Por ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas malayos de verificación fue impulsado por las presiones de la industria, que buscaba credibilidad en el mercado internacional, y parcialmente por el Estado, que buscaba asegurarse una fuente de ingresos y responder a preocupaciones públicas relacionadas con el ambiente (ver Capítulo 16). En el caso de Ecuador, el sistema de verificación se introdujo en respuesta a presiones sociales internas (Capítulo 10), mientras que en Camboya y Camerún, la introducción del monitoreo independiente fue el resultado de condiciones establecidas por los donantes (Capítulos 13 y 11).

Estas presiones pueden darse simultáneamente y reforzarse mutuamente –p.e., la respuesta a presiones internas para mejorar la transparencia puede mejorar la reputación internacional. Otros motores pueden ser contradictorios en cuanto a la apropiación, como en los casos en que los sistemas de verificación surgen por condiciones del donante y por el deseo de tener acceso a mercados internacionales. Por ejemplo, al impulsar un sistema de verificación, los donantes pueden tener varios objetivos en mente, desde mejorar la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos de ayuda, hasta alentar las voces pro-reformas. La regulación de licencias de la UE (EC 2005a) alude a una diversidad de objetivos incluidos en la iniciativa FLEGT: *“El plan de acción pone énfasis en las reformas a la gobernanza y la construcción de capacidades, a partir de acciones que buscan apoyar la cooperación multilateral y las medidas complementarias establecidas por el sector demanda, diseñadas para promover el consumo de madera legalmente cosechada y contribuir con el objetivo general del MFS en los países productores de madera.”* La diferencia entre los objetivos influye en los desafíos y oportunidades de mejorar la apropiación.

El término apropiación debe ser tratado con cautela. Con mucha frecuencia se usa en situaciones donde la probabilidad de que ocurra es bastante remota. El término es comúnmente usado en discusiones sobre sistemas asociados con los donantes para indicar el grado en que se necesita que ideas impulsadas desde afuera sean aceptadas por los actores nacionales. Una pregunta que surge de los estudios de casos de VERIFOR es el grado en que los actores nacionales pueden realmente apropiarse

de sistemas de verificación impulsados por condiciones de los donantes. Una de las ideas detrás de las condiciones a los préstamos es que su aceptación demuestra un alto nivel de compromiso con una acción, de parte del estado receptor. Sin embargo, este punto de vista más bien ignora la realidad política de cómo y por qué se aceptan las condiciones. Si la apropiación se define como ‘el apoyo activo a y la capacidad de controlar objetivos, procesos y resultados de un sistema de verificación’, pareciera, entonces, que la apropiación y las condiciones son excluyentes. El caso de estudio de Camboya subraya los peligros asociados con el uso indistinto de ‘condiciones’ y ‘apropiación’. Las condiciones fallaron porque no había una coalición interna fuerte ni compromiso del gobierno con las reformas.

Los intereses de los donantes ya no se centran en las condiciones. La nueva estructura de la ayuda internacional se enfoca en impulsar la apropiación y el compromiso en el ámbito nacional; las condiciones juegan ahora un papel mucho menor. La coerción, a través de condiciones explícitas, se ve ahora como un débil instrumento para alentar la apropiación, ya que no logra impulsar un compromiso interno y, por lo tanto, no es sostenible.

En el caso de los acuerdos de asociación voluntaria (AAV), hay realidades geopolíticas inherentes en las relaciones entre los países socios y la UE. Ciertas motivaciones y presiones alientan al país productor a firmar el AAV, y tendrán implicaciones en el nivel de apropiación. Además, la noción de apropiación puede contradecir la noción de asociación inherente al AAV. Por definición, ‘asociación’ significa *menos* apropiación, como resultado de la influencia mutua entre los socios y la necesidad de acomodar intereses y estándares divergentes.

Al igual que los sistemas basados en condiciones establecidas por los donantes, los sistemas de verificación que dependen del mercado internacional también sufren de bajos niveles de apropiación en el ámbito nacional. Por ejemplo, el AAV implica la influencia de actores de la UE, que pudiera diluir la apropiación interna.

En relación con esto, surge la pregunta de cómo evitar que los requerimientos del monitoreo internacional interfieran con la apropiación de los recursos que obviamente están bajo el control soberano del país. Los monitores independientes en Camboya y Camerún abrieron la puerta a la influencia externa sobre los recursos soberanos, lo que provocó cuestionamientos problemáticos sobre la apropiación. Por una parte, muchos percibieron como valiosa la protección generada por asociaciones internacionales, ya que permitía a los monitores independientes actuar con mayor libertad que la permitida a los nacionales. Pero, por otra parte, se evidenció una pérdida de apropiación nacional debido a la influencia internacional. El desafío a la apropiación nacional en ambos casos tuvo que ver no solo con la naturaleza internacional de la función del monitoreo, sino con el tipo de organización que la desempeña. Esto sugiere que las ONG (nacionales o internacionales) que ejercen vigilancia pueden tener mayor capacidad de crear un ente nacional que un monitor independiente que opere bajo contrato con el estado.

En Ghana, los debates iniciales sobre verificación y el Programa de validación de madera legal fueron impulsados por el interés de los donantes de enfrentar las fallas en la gobernanza del sector. Se han dado intentos por mejorar la participación

de la industria, la sociedad civil y fuerzas del gobierno. Un claro indicador de la mayor apropiación nacional puede ser el grado en el cual una autoridad nacional está dispuesta a financiar la iniciativa. En este caso, el gobierno está ahora invirtiendo US\$2 millones de sus propios recursos en el sistema (Capítulo 12).

Una fuerte apropiación nacional es más probable en aquellos sistemas de verificación implementados para cumplir con agendas domésticas, que en los diseñados para tener acceso a mercados internacionales o cumplir con los requisitos de los donantes. Sin embargo, independientemente del objetivo inicial, la apropiación inicial puede mejorar si se fortalecen los aspectos complementarios entre las instituciones y procedimientos existentes. Entre estos se pueden incluir, por ejemplo, los procedimientos actuales de monitoreo y auditoría forestal. Una de las razones detrás del éxito del sistema de verificación del CITES es la forma en que se afianza en los sistemas nacionales usados para comunicar la información y en la soberanía nacional, como bases del sistema de control (Capítulo 3).

18.3 Participación de órganos gubernamentales descentralizados y extra-sectoriales

La apropiación también puede verse afectada por el grado en el que las agencias externas al sector forestal participan en la creación de un sistema de verificación. Una lección aprendida de los estudios de casos es la necesidad de comprometerse con actores de fuera del sector para asegurar una amplia apropiación gubernamental. En el estudio de caso de Ecuador, la falta de participación de otros organismos gubernamentales fue especialmente problemática, pues causó el aislamiento del Ministerio del Ambiente, encargado de la implementación del sistema. Mucha de la oposición a la introducción de un sistema de verificación provino del mismo ministerio, y no hubo voluntad política externa para contrarrestar la resistencia interna. De manera similar, el estudio de caso en Indonesia muestra que el Ministerio de los Bosques pudiera no tener el mandato necesario para lograr acuerdos políticos en el debate sobre estándares legales y otros temas relacionados con la administración de la tierra. En estos casos, una alternativa pudiera ser que el sistema de verificación quede bajo la responsabilidad de otra agencia o de una comisión parlamentaria. Se sugiere, sin embargo, que hay ventajas si las decisiones sobre verificación se toman en los más altos niveles de gobierno.

En el caso de Brasil, se nota un fuerte compromiso de los organismos nacionales con algunos de los procesos de verificación, como el Programa Nacional Forestal, el Comité Interministerial de Combate a la Deforestación en la Amazonia y el PPG7 (ver Capítulo 9). Tan amplia y profunda apropiación es, parcialmente, el reflejo del extenso proceso transectorial en varios organismos públicos importantes, pero también tiene que ver con el fuerte sentimiento de soberanía en Brasil en cuanto al manejo de la Amazonia.

Un tema recurrente en los casos de estudio es la necesidad de tomar en cuenta los niveles descentralizados de gobierno. En Indonesia, el Ministerio de los Bosques ha transferido poderes sobre la administración de los bosques a los niveles distritales, pero no en la forma (distribución de tareas y responsabilidades) en que se especifica en la

ley de descentralización administrativa (Wells et ál. 2006). Esto ha creado confusión y recarga en los distritos, pues su capacidad de implementación es limitada (Capítulo 15).

Los temas problemáticos aquí van desde el grado de voluntad y compromiso de los entes centrales y descentralizados, hasta las varias capacidades disponibles para la implementación del sistema. La existencia de una capacidad adecuada en las instituciones responsables representa un componente crucial de un sistema de verificación efectivo. Por ejemplo, el diseño del proyecto SECAL en Filipinas era demasiado ambicioso para la capacidad existente en el Departamento del Ambiente y los Recursos Naturales (Cruz y Pulhin 2006). Este mismo problema lo han enfrentado proyectos ajenos al sector forestal, como el proceso Kimberley y la introducción de medidas de protección nuclear en el ámbito internacional (Smillie 2005, Persbo et ál. 2005).

Esto hace plantearse la pregunta de si la construcción de capacidades es un punto crítico para asegurar la apropiación. En Camboya, Court Watch, un monitor nacional ‘externo’, trabaja constructivamente con el poder judicial y da retroalimentación en cuanto a sus hallazgos relacionados con el proceso de reformas: es precisamente esta serie de actividades las que permiten el acceso necesario para monitorear el proceso (Luttrell y Brown 2006). La definición de un mecanismo de monitoreo sin las medidas correspondientes para mejorar la capacidad pueden causar una débil apropiación del sistema. Sin embargo, el mismo proceso de construcción de capacidades puede comprometer la independencia si es llevado a cabo por el mismo organismo responsable de las actividades de verificación.

Buena parte de la discusión sobre apropiación supone que el gobierno será un jugador clave en cualquier sistema de verificación relacionado con el sector forestal, y que la asistencia externa siempre debe canalizarse a través del gobierno para lograr la apropiación. ¿Será siempre este el caso? En Indonesia se ha extendido la idea de que el AAV funcionaría mejor sobre la base de iniciativas empresa a empresa, en vez de construir capacidades y credibilidad a través de sistemas de verificación estatal. Esto hace que aparezcan nuevas preguntas sobre cómo alentar la apropiación pública y ciudadana.

18.4 Participación y apropiación

Al discutir sobre la apropiación, es necesario distinguir entre apropiación nacional, entendida como la autoría gubernamental, y una definición más amplia de apropiación pública o ciudadana.

Pudiera argumentarse que, en el caso de estados democráticos, la autoría gubernamental se equipara con la apropiación pública. Sin embargo, en muchos contextos este no es el caso; particularmente donde los niveles de legitimidad pública de los sistemas estatales son bajos. Es en estos casos donde una interpretación estrecha de apropiación es más problemática. El peligro más evidente de una definición muy específica de apropiación nacional es que pudiera desviar las actividades de verificación hacia los intereses gubernamentales y alejarlas de los intereses de los grupos excluidos. Lograr la apropiación en un país donde hay poca confianza interna en la capacidad de

las estructuras oficiales para manejar sus propios problemas requiere un enfoque muy diferente al usado en países donde la confianza pública en las instituciones estatales es grande.

Se dice que la apropiación gubernamental se equipara con la apropiación pública solo cuando hay una adecuada representación, buenas consultas y compromiso efectivo con los actores relevantes para la toma de decisiones. Entre las características de esta equiparación están la evidencia de interés, la flexibilidad para incorporar nuevas ideas de la sociedad civil, el compromiso con el diálogo continuo para asegurar que se mantenga el consentimiento inicial y un plan de logros programados a futuro. Un elemento crítico es el acceso del público a la información acerca del proceso.

Comúnmente se dice que el mayor número de actores y de puntos de vista aumentan las posibilidades de apropiación. Por ejemplo, en Filipinas el desarrollo de un foro entre múltiples actores ha generado, en algunos casos, apropiación a nivel subnacional. La nota informativa no. 9 de FLEGT pone énfasis en la necesidad de ampliar la participación en la definición de estándares legales, pues el daño causado por la falta de cumplimiento de las leyes afecta a una multitud de actores (EC 2005b). Sin embargo, los estudios de casos plantean una pregunta en cuanto al grado en el cual aumenta la apropiación pública si se toma en cuenta una variedad de puntos de vista, o simplemente a algunos grupos de interés. El caso de Ecuador, por ejemplo, sugiere que la introducción de reformas no tendrá éxito si solo cuenta con el apoyo de la clase media urbana. El concepto inherente al Sistema Tercerizado de Control Forestal (SNTCF) fue un amplio proceso participativo con múltiples consultas; no obstante, las consultas para el diseño se limitaron al sector forestal a nivel nacional, con poca participación de los dueños de bosques y grupos indígenas. Otros grupos, como los funcionarios ministeriales de rango medio y los colegios profesionales afines a la industria forestal, también fueron excluidos de la implementación. El SNTCF estuvo vigente por un corto período en el 2003, cuando se suspendieron las funciones de administración y supervisión en manos externas.

Al incrementarse la interacción de ONG en el proceso no necesariamente se incrementa también el nivel de apropiación. Probablemente, la contratación de organizaciones de apoyo como monitores independientes en Camboya y Camerún logró poco en la consolidación de un apoyo mayor al cambio, por lo que la apropiación pública fue lenta. De igual manera, podría argumentarse que la dominancia en algunos de los comités para la protección de los bosques en Filipinas, por parte de grupos ambientalistas (de clase media, principalmente) redujo las posibilidades de apropiación en esos comités al excluir los puntos de vista de las comunidades. Una crítica similar se ha hecho al caso ecuatoriano (Navarro et ál. 2006).

La apropiación va más allá de la participación, y no se puede asumir que las consultas ayudarán a fortalecer la apropiación. Es necesario mantener opciones flexibles para asegurar que los resultados de los procesos consultivos influyan en las decisiones. Además, como se demostró en los talleres consultivos sobre estándares legales en Indonesia, las consultas no necesariamente permiten llegar a un consenso. Este es un tema sobre el que difícilmente se tendrá un resultado ‘ganar-ganar’, en

el que todos los actores involucrados logren apropiarse del proceso. Para lograr la apropiación, lo importante es el proceso post-consultas y los pasos dados para enfrentar los conflictos de intereses y para incluir a todos los que han sido excluidos. Además, las consultas que ponen sobre el tapete temas que no fueron considerados en el diseño del sistema de verificación, pudieran causar la alienación de intereses.

18.5 Fortalecimiento de la transparencia y de la rendición de cuentas

Hay un argumento a favor de aumentar la atención prestada a la construcción de nexos con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en un sistema de verificación. La ausencia de tales mecanismos puede afectar la eficiencia de la verificación. Entre los mecanismos para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas están:

- La construcción de nexos con los procesos de revisión judicial y comisiones parlamentarias
- La promoción de la participación directa del público y la sociedad civil, a través de la prensa y páginas web interactivas
- El acceso a la defensoría de los habitantes y a mecanismos de resolución de conflictos.

En Indonesia, los bajos niveles de responsabilidad pública y transparencia sobre la toma de decisiones y manejo de ingresos provenientes del bosque se basan, parcialmente, en la falta de legislación sobre transparencia y acceso a la información. También se da un uso limitado de la ayuda legal y judicial; únicamente se ha establecido una Comisión de Defensoría a los Habitantes y comités parlamentarios locales que ejercen vigilancia sobre el ejecutivo.

Aumentar la retórica de apoyo a la rendición de cuentas no es suficiente como para que individuos o empleados se atrevan a denunciar conductas inmorales. Quienes dan la voz de alarma por lo general se ven sometidos a amenazas y discriminación encubierta. Esto evidencia la necesidad de que hayan canales confidenciales para informar de hechos ilícitos y se garantice la protección, si se quiere que la participación individual y pública en los mecanismos de vigilancia sea una realidad.

18.6 Secuencia

En el establecimiento y operación de un sistema de verificación hay varias etapas que permiten construir y desarrollar la apropiación:

- Durante la etapa de planeamiento hay que prestar atención cuidadosa a cuáles actores inician el proceso y por qué.
- Durante la etapa de diseño, la inclusión u omisión de varias estructuras y procesos puede afectar el nivel de apropiación.
- Durante la implementación y supervisión del sistema de verificación.
- Durante la evaluación de los impactos del sistema de verificación.

Los estudios de casos dejan ver que la apropiación es particularmente importante durante ciertas etapas del desarrollo del sistema de verificación, y que diferentes formas de apropiación son preferibles en cada etapa. La apropiación en general no es necesaria en todas las etapas. Por ejemplo, algunos casos de reformas exitosas se han dado sin que haya apropiación en las primeras etapas.

Asegurar una mayor apropiación al inicio del proceso de reformas puede ser problemático, ya que los resultados e impactos todavía no son claros. En algunos casos, la apropiación se desarrolló solo después de largos periodos de negociación, los cuales fueron cruciales para alcanzar el éxito. Las primeras etapas del proceso Kimberley, por ejemplo, se caracterizaron por la poca aceptación de algunas partes. De igual manera, la experiencia de Indonesia demuestra que intentar la apropiación total de una dimensión clave del proceso (en este caso, el estándar legal), entre todas las partes interesadas podría retrasar la implementación. Las reformas en el caso ecuatoriano fueron impulsadas rápidamente por un pequeño grupo de reformadores. Paradójicamente, la velocidad con que se introdujeron las reformas provocó el rechazo de algunas de las partes y se necesitó una mayor participación en las últimas etapas para asegurar una implementación exitosa. Actualmente hay interés por revivir el sistema de una manera más incluyente, tanto a nivel nacional como con la participación de los gobiernos locales.

18.7 **Apropiación e impactos**

Quizás, uno de los medios más obvios para generar apropiación es asegurar que el sistema de verificación tenga un impacto positivo. La apropiación se logra mediante un proceso que no solo aliente la participación y el compromiso sino que, además, ofrezca claros resultados benéficos. Esto es, quizás, más problemático de lo que parece, pues hasta la fecha muy pocos sistemas de verificación pueden mostrar tales beneficios. De hecho, algunos estudios sugieren que los costos de transacción son muy altos particularmente para los pequeños operarios. Ecuador es un caso aleccionador.

En cuanto a los AAV, el resultado poco claro que se obtendría al firmar el acuerdo y los riesgos de que se cierren mercados si no se logra cumplir con los estándares requeridos son desincentivos reales que bien pudieran debilitar la apropiación de las iniciativas. Una consideración cuidadosa de la distribución de costos y beneficios es, por tanto, necesaria. Una mayor certeza de dónde caerá el mayor peso de responsabilidad financiera podría mejorar la apropiación del proceso entre aquellos que están siendo monitoreados. Esto sugiere la necesidad de contar con ciertas garantías y amortiguadores para disminuir el riesgo que enfrentan los productores. Entre esas garantías podrían considerarse el compromiso de aquellos que desempeñan un papel supervisor de que la aceptación de los estándares legales no se alterará, o, si se adopta un enfoque escalonado, el grado en que los estándares cambiarán con el tiempo. En el caso de los mecanismos de mercado, podría ser más realista ver la apropiación como un tema de interés en el país consumidor, más que en el país productor.

18.8 En resumen

Se han identificado varios factores que influyen en la apropiación de los sistemas de verificación. Los objetivos del sistema de verificación son un determinante importante del grado de apropiación. Así, los sistemas de verificación diseñados para enfrentar prioridades nacionales y complementar la estructura de las instituciones nacionales son los que probablemente tendrán mayores niveles de apropiación. Asimismo, la apropiación gubernamental puede mejorarse si se involucra a una amplia variedad de agencias y niveles descentralizados, pero la apropiación gubernamental no necesariamente refleja la apropiación pública o ciudadana. Esta forma de apropiación se puede lograr con el aumento de la participación y la existencia de diversos puntos de vista, así como con el fortalecimiento de la transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas. Las consideraciones sobre la secuencia también son importantes, toda vez que una amplia apropiación del proceso es menos importante durante el desarrollo del sistema de verificación que durante las etapas de implementación y supervisión. Además, hay un mayor potencial para una real apropiación cuando los impactos de la verificación se perciben como benéficos.

Capítulo 19

Bases legales de los sistemas de verificación en el sector forestal

Este análisis fue escrito por Adrian Wells, basado en Wells, A. 2006. The legal basis for verification systems – standard setting for legal compliance. London, UK, ODI. VERIFOR Briefing Paper No. 1.

19.1 Introducción

La verificación de la legalidad exige una serie de estándares claros para determinar el nivel de cumplimiento. Sin un set de estándares predeterminados, al proceso le faltará objetividad y será vulnerable a acusaciones de injerencia política. En el sector forestal, los estándares legales varían con el objetivo que se pretende servir: intereses nacionales, acuerdos bilaterales de comercialización, contratos gubernamentales de compra, o iniciativas de certificación voluntaria.

Independientemente de su propósito, la formulación de estándares legales es a menudo objeto de duras negociaciones. En muchos países, los marcos legales y reguladores que gobiernan al sector forestal son muy complejos y los esfuerzos para definir estándares legales tienen que preocuparse por lograr un balance adecuado entre:

- Funcionalidad: el cumplimiento con la mayoría de los marcos legales a menudo es costoso; además, no ofrecen bases claras para medir el cumplimiento.
- Legitimidad percibida: los marcos legales existentes se preocupan poco por los derechos de los pueblos indígenas y locales.

Este capítulo se basa en la definición de numerosos estándares legales en países productores y consumidores, así como en iniciativas de ONG y del sector privado. Se examinan cinco grupos de temas:

- Esfuerzos existentes sobre definición de estándares legales en el sector forestal
- Fallas de las leyes y regulaciones existentes
- Medidas para trabajar la funcionalidad y legitimidad de los estándares legales
- Proceso de desarrollo de un estándar legal efectivo
- Implementación de un estándar, incluyendo los mandatos necesarios para sancionar un estándar y emitir certificados de cumplimiento legal.

19.2 Definición de estándares legales en el sector forestal

Estándares nacionales de manejo forestal sostenible

Algunos países productores han definido estándares de cumplimiento legal obligatorio mediante el desarrollo de criterios e indicadores (C&I) para el manejo forestal sostenible (MFS). Entre estos están:

- Ecuador (Capítulo 10), donde el Ministerio del Ambiente facilitó el desarrollo de C&I obligatorios como base para el monitoreo y verificación entre múltiples actores, mediante el Sistema Tercerizado de Control Forestal (SNTCF).
- Costa Rica (Capítulo 6), donde la Comisión Nacional de Certificación Forestal¹ desarrolló C&I de MFS equivalentes y obligatorios que sirven de base para la verificación del cumplimiento legal por parte de los dueños de bosques privados.
- Indonesia (Capítulo 15), donde el Ministerio de Asuntos Forestales elaboró C&I de MFS para que auditores nombrados por el gobierno midieran el nivel de cumplimiento en las concesiones y aserraderos.
- Malasia (Capítulo 16), donde también se desarrollaron C&I de MFS en un esfuerzo por retener su posición en el mercado. Ese estándar es la base para que el Consejo Malayo de Certificación de la Madera realice auditorías públicas obligatorias y certifique el buen manejo en concesiones y bosques estatales administrados.

Definición de estándares para acuerdos bilaterales de comercialización

Los procesos regionales y bilaterales sobre Gobernanza y Cumplimiento de las Leyes Forestales (FLEG, por sus siglas en inglés) también han trabajado para impulsar procesos de definición de estándares obligatorios. Aunque estos tienen un enfoque más específico que los C&I de MFS, pues se enfocan explícitamente en las leyes y regulaciones existentes, se pueden aplicar a una gama de actividades más amplia que la mayoría de los procesos nacionales de C&I, ya que abarcan no solo el manejo forestal sino también procesamiento y exportación de madera. El memorando de entendimiento firmado por el Reino Unido e Indonesia en el 2002, sobre cooperación para mejorar la gobernanza y el cumplimiento de la ley forestal, sentó un importante precedente para esfuerzos subsecuentes de desarrollo de estándares para la comercialización de madera legal.

Más recientemente, el Plan de Acción y Consejo de Regulación 2173/2005 de la CE sobre Gobernanza, Comercialización y Cumplimiento de la Ley Forestal (FLEGT) estableció como requisito la negociación de acuerdos de asociación voluntaria (AAV) para las importaciones de madera legal en la UE. Debido en parte a las restricciones de los estándares obligatorios definidos unilateralmente bajo el WTO-GATT, la política de la EC-FLEGT dispone que cada país productor deba desarrollar su propia definición de madera legalmente producida. Con ello se tendría un estándar “inequívoco, objetivamente verificable y operacionalmente factible”, susceptible al cambio según las reformas que se implementen (EC 2005b).

1 Luego llamada, en el 2007, Comisión Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible.

El estándar legal de Indonesia será sancionado mediante un AAV con la UE. Procesos equivalentes se han iniciado en Camerún, Ghana y Malasia, como respuesta al FLEGT. La reciente enmienda al Acta Lacey de los EE.UU. –la cual prohíbe la importación de madera cuya corta viole leyes nacionales e internacionales – da un mayor empuje a estas iniciativas.

La confianza en las leyes nacionales, sin embargo, es problemática. Las leyes y regulaciones existentes a menudo son complejas, poco claras y sujetas a disputas legales. En Indonesia, a pesar de varias rondas de consultas públicas durante un período de cinco años, quedan preocupaciones en cuanto a si el estándar es (i) lo bastante fuerte en cuanto a los requisitos para la definición legal de límites de las concesiones y para el consentimiento anticipado, libre e informado de los pueblos indígenas y locales; o (ii) demasiado complejo y, en consecuencia, con altos costos de producción y pérdida de competitividad ante otros productores con estándares menos exigentes (Wells et ál. 2006).

Política de compras

Algunos países importadores han establecido políticas para la compra de madera legal y sostenible por parte de organismos del estado. Entre otras, está la guía elaborada para la compra de madera por el *Central Point of Expertise* del gobierno del Reino Unido; esta guía establece que quienes manejan el bosque deben tener el derecho legal a cosechar madera, y que tanto los administradores como los contratistas deben cumplir con las leyes nacionales de manejo forestal, protección al ambiente, mano de obra y bienestar, salubridad y seguridad, así como con la Convención de Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción (CITES) y el pago de regalías e impuestos. Sin embargo, precisamente porque las leyes de los países pueden ser vagas y contradictorias, la guía también establece que... “*será necesario tener o desarrollar una definición práctica de ‘legal’, o un set de leyes básicas que deben cumplirse y que tengan el respaldo de los principales grupos de actores. Esto puede hacerse a través de un proceso de definición del estándar nacional u otro medio apropiado*” (CPET 2006:3).

Iniciativas de certificación voluntaria

Las iniciativas de certificación voluntaria de la madera también han desarrollado sus estándares y protocolos no obligatorios para el cumplimiento de las leyes en el país productor, con el fin de promover la comercialización de madera legal y sostenible. Entre esas iniciativas están la etiqueta de legalidad y cadena de custodia de la Fundación de Bosques Tropicales y la guía de compras responsables de madera y acatamiento legal de la Red Global de Comercio Forestal del WWF. Ambas han adoptado un sistema de implementación escalonado o en fases –incluyendo el origen legal y el acatamiento legal como puntos claves en el camino hacia el MFS (Recuadro 19.1). Esto refleja una doble preocupación: que el enfoque en la legalidad no distraiga la atención del objetivo de sostenibilidad, y que, en primera instancia, el cumplimiento de las leyes y la sostenibilidad son inalcanzables para muchos de los dueños y manejadores de bosques.

Recuadro 19.1

Enfoques escalonados de legalidad

El Protocolo de Validación de Reclamos Legales desarrollado por el Instituto Keurhout, junto con la Asociación Holandesa para la Comercialización de Madera baja los requisitos de cumplimiento legal, como parte de un proceso de tres pasos hacia la certificación del MFS. El primer paso tiene que ver con el origen legal: si la madera ha sido cortada según las leyes y regulaciones del país de origen; si se han respetado las áreas protegidas, especies, dimensiones del árbol y volúmenes de corta. El segundo paso tiene que ver con el cumplimiento de todas las leyes y regulaciones relevantes relacionadas con el manejo forestal, incluyendo mano de obra y medio ambiente. La madera que cumple con los dos primeros pasos es considerada “madera en transición” hacia la certificación del MFS; este es el tercer paso y el nivel más alto de desempeño del manejo. Quienes poseen una licencia “en transición” deben entrar a un programa de verificación por un tercero, para la adopción progresiva de los estándares de MFS, establecida según un cronograma previamente acordado.

Un enfoque similar es el de la empresa de verificación en el sector privado SGS: la validación independiente de madera legal. Este enfoque distingue entre la verificación de origen legal (VOL), enfocado en los derechos de producción, legalidad de la propiedad y pago de impuestos, y la verificación del cumplimiento legal (VCL) en cuanto a la planificación del manejo y explotación forestal. Bajo este sistema, las reglas de VOL y VCL se van endureciendo progresivamente, lo que permite el mejoramiento continuo en el tiempo.

Otra empresa privada, Proforest, ha desarrollado la implementación modular y sistema de verificación (VIM) para dar apoyo a procesos de certificación escalonados (Nussbaum et ál. 2003). El VIM ha sido adoptado por esquemas como el de WWF-GFTN. El sistema VIM distingue tres niveles de legalidad:

- *Respeto a los derechos por los recursos:* derechos legales de cosecha; protección a los derechos legales y consuetudinarios de los pueblos locales; pago de tarifas, regalías e impuestos aplicables.
- *Legalidad de las operaciones:* cumplimiento de todas las leyes y regulaciones locales, nacionales e internacionales relevantes, en cuanto al medio ambiente, tenencia, derechos indígenas y de los trabajadores, desarrollo comunal, salud y seguridad, comercialización, etc.; existencia de un sistema para rastrear cambios en los requisitos legales y el cumplimiento.
- *Control de actividades no autorizadas:* identificación de posibles amenazas, desarrollo de sistemas de prevención y control junto con otros actores y monitoreo de las actividades de control.

19.3 Fallos de las leyes y regulaciones existentes

Traducir las leyes y regulaciones nacionales en estándares de cumplimiento legal que sean prácticos y legítimos ante los ojos de la mayoría de los actores, constituye con frecuencia un serio desafío.

Funcionalidad

Los pobres, en particular, enfrentan considerables barreras para el cumplimiento legal, aun cuando posean derechos de uso de los bosques. Esto refleja la complejidad de las regulaciones y los altos costos de transacción para obtener permisos. En Honduras, estos problemas han hecho que los miembros de cooperativas comunitarias se dediquen a la explotación ilegal pues el rendimiento económico de la madera en el mercado doméstico era muy pobre. En Costa Rica, el cumplimiento de los C&I obligatorios de MFS dejan pérdidas por US\$200 por hectárea, que deben compensarse con pagos por servicios ambientales².

Eventualmente, los marcos legales y regulatorios también se diseñan con propósitos de auditoría. En particular, las previsiones regulatorias pudieran no ser lo suficientemente específicas como para que los estándares de cumplimiento sean claros e inequívocos.

Legitimidad

Los marcos legales que gobiernan el sector forestal ha menudo son severamente cuestionados. En Indonesia, la ley de bosques 41/1999 reconoce que los bosques son sujetos a la titulación privada y los excluye del patrimonio forestal nacional. Sin embargo, los derechos consuetudinarios no reciben el mismo tratamiento, a pesar de las previsiones legales para el reconocimiento y registro (Contreras-Hermosilla y Fay 2005). Como resultado, el patrimonio forestal nacional a menudo desconoce los derechos consuetudinarios y los sistemas de uso de la tierra. El estándar legal desarrollado por el memorando de entendimiento entre el Reino Unido e Indonesia ha sido criticado porque legitima el *status quo* y refuerza la exclusión de los habitantes del bosque y pequeños propietarios.

19.4 Fortalecimiento de la funcionalidad y legitimidad de los estándares legales

Restricciones al alcance de un estándar legal

Dada la complejidad de los marcos legales existentes, un buen número de iniciativas han decidido restringir los estándares legales a un subgrupo crítico de leyes y regulaciones. Dependiendo del contexto nacional y de los objetivos de verificación, un estándar puede incluir todos o algunos de los siguientes componentes:

- *Origen legal*, definido simplemente como el derecho legal a cortar madera, aunque también puede incluir la determinación y resolución de disputas por la tenencia de la tierra, el reconocimiento legal de los límites de las concesiones, y el consentimiento anticipado, libre e informado de las comunidades locales en cuanto a las operaciones de tala en tierras comunitarias.
- *Cosecha legal*, incluyendo el cumplimiento de las condiciones de los permisos, pago de regalías, regulaciones de manejo forestal, C&I obligatorios de MFS, leyes ambientales, mano de obra, bienestar, salud y seguridad.

2 Navarro, G. Abril 2006. Especialista en Economía, CATIE. Comunicación personal.

- *Procesamiento legal*, incluyendo el cumplimiento de las cuotas internas de procesamiento, garantías contra la mezcla de productos provenientes de fuentes ilegales y el pago de impuestos por el procesamiento.
- *Comercialización y exportación legal*, incluyendo licencia de exportación, autorizaciones CITES necesarias y trámites de aduana.

La determinación de qué leyes y regulaciones incluir o excluir de un estándar puede ser, sin embargo, bastante polémica, en términos de (i) los derechos de cuáles actores quedan subordinados en el proceso, y (ii) quién debe asumir los costos de transacción por el cumplimiento. En Indonesia, por ejemplo, un grupo de ONG y de iniciativas de comercialización en el sector privado alegaban que un estándar legal que considere una expansión gradual de las leyes nacionales es poco operativo si el gobierno es débil. En una situación en la que solo el 12% de los bosques nacionales han sido legalmente reconocidos (Contreras-Hermosilla y Fay 2005), los requisitos para asegurar el consentimiento anticipado a las comunidades locales y determinar los límites de las concesiones son un serio desafío para la mayoría de quienes obtienen licencias de explotación forestal. Al mismo tiempo, los grupos indígenas consideran que esas medidas son un mínimo para atender las quejas de los grupos cuyos derechos han sido pisoteados en la asignación y delimitación de terrenos forestales.

Tensiones similares sobre el alcance del estándar legal se dieron en Ecuador. Si bien los estándares de cumplimiento legal establecidos en el SNTCF se limitaban inicialmente al manejo forestal, la industria alegaba que el sistema ponía en la mira a los operadores legales y excluía la deforestación ilegal y el cambio de uso. Acuerdos posteriores para incorporar el uso de la tierra bajo un nuevo mecanismo descentralizado ha despertado preocupaciones por la capacidad institucional y los costos que implicaría³.

Ajustes al régimen de cumplimiento

Entre las alternativas para un estándar legal restringido se incluyen ajustes al régimen de cumplimiento. Esto incluye la introducción gradual del estándar (*phasing in*) y/o un mayor énfasis en el manejo del cumplimiento.

Introducción gradual del estándar

Como se detalla en el Recuadro 19.1, varias ONG están impulsando un enfoque escalonado que intenta reconciliar la legitimidad y la funcionalidad. En principio, esos enfoques escalonados también pueden emplearse para la adopción de estándares obligatorios impulsados por los gobiernos nacionales. Esto, sin embargo, implica auditorías rigurosas para asegurar el mejoramiento paulatino en el acatamiento, y también es controversial en cuanto a la representación de corto plazo (como ‘origen legal’), lo que resulta en menos de lo que requieren las leyes y regulaciones de los países productores.

3 Thiel, H. Mayo 2006. Punto focal de VERIFOR para sur América. Comunicación personal.

Un mayor énfasis en el manejo del acatamiento

El cumplimiento de los estándares exige no solo el acatamiento obligatorio, sino también medidas para mejorar gradualmente el desempeño del operador. Esto significa que hay que distinguir entre las infracciones que requieren acciones de acatamiento (p.e., sanciones administrativas y/o procesamiento judicial), y las que requieren acciones de manejo (p.e., solicitud de acciones correctivas). El estado malayo de Sabah ha adoptado este enfoque para cerrar gradualmente brechas en la legalidad mediante auditorías rutinarias y construcción de capacidades como parte de su programa de otorgamiento de licencias por 100 años para el manejo forestal sostenible. Un sistema eficiente de manejo del cumplimiento debería mejorar la capacidad de satisfacer los estándares legales, sin que se reduzca su cobertura.

Reformas legales e institucionales

En muchos casos, la funcionalidad y legitimidad de los estándares legales dependen, en última instancia, de reformas legales e institucionales comprehensivas, tales como (i) asegurar que el estado cumpla con sus obligaciones en cuanto a la administración de la tierra y los derechos de los pueblos indígenas, y (ii) reducir los costos de transacción del cumplimiento legal.

Obligaciones y rendición de cuentas por parte del Estado

Las tensiones entre subir o bajar las exigencias de cumplimiento legal reflejan parcialmente la falta de claridad sobre si un sistema de verificación debiera asegurar el cumplimiento de los concesionarios solamente o también del Estado. En el caso de Indonesia, por ejemplo, las negociaciones con las comunidades locales para asignar terrenos y determinar los límites del bosque son una obligación constitucional y legal del Estado, y no una tarea a desempeñar por los concesionarios. De igual manera, los estándares para la definición de límites y el consentimiento previo son responsabilidad de la administración forestal y no de los concesionarios.

El hecho de que solo una pequeña proporción del patrimonio forestal indonesio haya sido oficialmente declarado (*gazetted*) refleja una falla del gobierno que no debe recargarse a los concesionarios. Una situación parecida se vive en Malasia, donde reglamentos recientes de la Corte de Apelaciones establecen un deber fiduciario del gobierno en cuanto a las tierras de los aborígenes y la exigencia de definir medidas para pagos compensatorios donde tales tierras hayan sido dedicadas a otros fines (incluyendo la tala de sus bosques). El problema no es, entonces, si tales requisitos debieran incorporarse o no al estándar legal; sino más bien asegurar que las obligaciones relacionadas con ese estándar se asignen claramente al estado y a los concesionarios.

Si un estándar debe garantizar el cumplimiento por parte de la administración del estado y los usuarios del bosque, entonces no debe funcionar de manera aislada de quienes garantizan la responsabilidad pública. Esto incluye derechos legales de acceso a la información y participación, mecanismos públicos de reclamo (defensoría de los habitantes –un agente efectivo en Papua Nueva Guinea) y empoderamiento legal (en Malasia, la falta de ayuda legal restringe el acceso a las cortes a las comunidades locales para resolver las disputas por límites).

Los costos de transacción del cumplimiento legal

En reconocimiento del hecho de que la verificación puede significar altos costos para los pequeños operadores, Ecuador introdujo algunas reformas claves para reducir los costos de transacción relacionados con el cumplimiento legal, bajo el esquema del SNTCF. Entre ellas:

- Facilitar a los pobres, formas de probar la posesión de la tierra para obtener permisos de aprovechamiento.
- Acercar los servicios administrativos a los manejadores de bosques comunitarios.
- Simplificar las reglas operativas de MFS.
- Eximir del pago de impuestos por la extracción de ciertas especies madereras en sistemas agroforestales y disminuir los trámites burocráticos para la extracción de madera en plantaciones.

Debe notarse, sin embargo, que el desarrollo de un estándar legal también puede aumentar los costos de cumplimiento si se asigna un costo ‘premium’ a los requisitos administrativos necesarios para la validación legal de exportaciones. Donde la gobernanza es débil, esto exige un control público efectivo si los requisitos del estándar no son capaces de lograr rentabilidad por ellos mismos⁴.

19.5 Desarrollo de un estándar efectivo

El éxito de un estándar práctico y legítimo exige una amplia base participativa de múltiples actores. Los C&I de MFS de Costa Rica, por ejemplo, evolucionaron a partir de una revisión comprehensiva del sector forestal. Sin embargo, esto no es sencillo. Si no se tienen mecanismos públicos efectivos de supervisión y reclamo, los procesos de definición de estándares nacionales a menudo ofrecen a los actores una oportunidad única de rechazar normas legales existentes, como lo ilustra el caso de Indonesia. Los acuerdos tampoco garantizan un consenso estable. A pesar de su desarrollo mediante un amplio proceso de consultas, el éxito del SNTCF en Ecuador fue rápidamente despedazado por las presiones políticas de la industria. La dificultad de alcanzar acuerdos se ve todavía más complicada por las diferentes demandas de los consumidores, las normas de importación, las políticas de compra y las iniciativas de certificación de la madera. A los ojos de algunos países productores, esto no hace sino “embarrialar la cancha”⁵.

La clave está en la capacidad de los mecanismos institucionales de desarrollar un estándar legal que permita resolver esas diferencias políticas. Para ello se debe prestar atención a:

- Vigilancia política del proceso (en el ámbito ejecutivo y legislativo) y si el mismo tiene el mandato para zanjar cuestiones legales. En el caso de Indonesia, por

4 Bohanic, A. Mayo 2006. Comunicación personal.

5 Los productores de madera de Malasia hablan de esfuerzos para definir estándares de MFS mediante un programa colaborativo con el Instituto Keurhout de Holanda, los cuales fracasaron porque no se logró la aceptación de las ONG holandesas.

ejemplo, ni la institución facilitadora (Eco-label Institute) ni el Ministerio de Asuntos Forestales tienen el mandato para resolver la principal área de disputa legal: la tenencia de la tierra (Contreras-Hermosilla y Fey 2005).

- La credibilidad de las instituciones facilitadoras, tal como la Comisión de Certificación Forestal en Costa Rica, conformada por universidades nacionales, ONG técnicas y centros de investigación.
- Uso apropiado de canales alternativos (p.e., el poder judicial) para resolver disputas.

El tiempo necesario para desarrollar un mecanismo apropiado y lograr acuerdos bien pudiera entrar en conflicto con las presiones del sector demanda. Se debe tener cuidado para asegurar que este último no reduzca las negociaciones a un proceso tecnocrático, sin suficiente atención a los mandatos y capacidad necesaria para resolver conflictos legales.

19.6 Implementación del estándar

Si la intención es desarrollar un punto de referencia legal obligatorio, se debe pensar también en cómo convertirlo en ley, y en el mandato necesario para emitir certificados de acatamiento. Dependiendo del alcance del estándar legal, podría ser apropiado publicarlo como decreto presidencial o del primer ministro (en oposición al decreto ministerial), especialmente donde el estándar afecta sectores como tierra, derechos laborales, impuestos, que están fuera del alcance del ministerio forestal o del ambiente. Por la misma razón, lo más apropiado podría ser que la autoridad para emitir certificados de cumplimiento legal sea el estándar nacional o un ente certificador, en oposición a un ministerio (forestal o medio ambiente)⁶.

19.7 En resumen

Si bien el desarrollo de un estándar legal puede propiciar el debate entre actores, de ningún modo se garantiza que resuelva diferencias sobre la legitimidad del marco legal vigente y la funcionalidad de las medidas de acatamiento obligatorio. La reforma legal e institucional pudiera ser necesaria, primero que todo, para asegurar que el Estado cumpla con sus propias obligaciones en cuanto a la administración de la tierra y los derechos de los pueblos autóctonos, y reducir los costos de transacción que implica mantenerse dentro de la legalidad.

El período necesario es posiblemente más largo que el requerido por procesos basados en la demanda, como el FLEGT (más de cinco años en el caso de Indonesia). Pudieran encontrarse soluciones temporales en el ajuste del régimen de acatamiento; por ejemplo, la introducción escalonada de los estándares y un enfoque en el manejo del cumplimiento para convencer a los manejadores de bosques de las bondades del estándar.

6 Nguiffo, S. Abril 2006. Comunicación personal.

En última instancia, el éxito en la definición de un estándar depende de: (i) la facilitación por parte de una organización competente que goce de legitimidad, como un ente certificador nacional, y (ii) la vigilancia por parte de instituciones con mandato para resolver desafíos legales y lograr acuerdos políticos. Dependiendo del grado de conflictos legales, se podría necesitar vigilancia por parte de comisiones parlamentarias o interministeriales, así como mecanismos apropiados de interpretación o revisión judicial.

Más allá de la definición del estándar, también hay que escoger la forma adecuada de sancionarlo y de emitir certificados de acatamiento obligatorio. Donde el estándar tiene que ver con leyes y regulaciones de diferentes sectores, investir de autoridad a un solo ministerio (forestal o medio ambiente) puede ser insuficiente.

Capítulo 20

Independencia del trabajo de verificación

Este análisis fue escrito por David Brown y Josephine Tucker, y se basa en Brown, D; Tucker, J. 2006. On independence in verification work. London, UK, ODI. VERIFOR Briefing Paper No. 2.

20.1 Introducción

La capacidad de acomodar puntos de vista diferentes es básica para el funcionamiento efectivo de la administración pública. Esta capacidad refuerza la voluntad ciudadana y es garantía de confiabilidad, credibilidad, transparencia y disciplina nacional. En la medida en que la capacidad de juicio independiente se opone a (e, idealmente, mantiene bajo control) la interferencia de actores políticos en los sistemas administrativos, permite que se mantengan estándares profesionales y disminuye la propensión a la corrupción en la vida pública. El principio de independencia es también central en la empresa de verificación, ya que tiene que ver directamente con el debate crítico sobre gobernanza, apropiación nacional y eficiencia.

El marco institucional

Los procesos globales e internacionales tienen ciertas ventajas por sobre los procesos nacionales, cuando se trata de la gobernanza (Capítulo 2). Esto es particularmente evidente en la supervisión independiente. Un rasgo común a la mayoría de las convenciones mundiales, acuerdos internacionales y procesos de auditoría es la definición de reglas claras que permitan establecer la independencia de los actores en nodos claves del sistema de verificación. Se invierten ingentes recursos para establecer esos estándares y asegurar que se cumplan. Sin embargo, este es un principio mucho menos desarrollado en el sector forestal. A falta de un acuerdo internacional de acatamiento obligatorio, la tensión entre la soberanía nacional y el interés y responsabilidad mundial tiende a expresarse a través de negociaciones informales altamente politizadas, y no mediante reglas prescriptivas acordadas internacionalmente. La pregunta que surge es, entonces, cómo lograr independencia en el proceso de verificación de manera compatible con la soberanía nacional, pero que a la vez se asegure ese elemento de imparcialidad que exigen los bienes públicos globales de los bosques.

Las tendencias actuales en el sector forestal se enfocan, más que todo, en un paso de la secuencia de verificación: el monitoreo forestal independiente (MFI). Esto se debe en buena medida al alto perfil de trabajo de monitores forestales independientes en países como Camboya y Camerún. En esas instancias, el MFI se ha empleado como un instrumento condicionado por el donante y aplicado en circunstancias en donde se ha

dado una clara ruptura de la confianza entre el país productor y sus donantes oficiales. Aunque los monitores eran ONG, su capacidad de actuar de manera independiente en acciones de investigación se derivó parcialmente (y paradójicamente) de su cercana relación con una de las partes: la comunidad donante.

La dominancia de este tipo de trabajo ha introducido un sesgo en la verificación hacia esta sola etapa del proceso (MFI), la cual en la actualidad se considera como sinónimo de verificación. El pequeño número de operadores activos hasta la fecha ayuda a distorsionar la imagen. Hay pocos casos legales que permitan discernir sistemas generalizados o proponer estándares profesionales. Evidentemente, es necesario desempacar la noción de ‘independencia’ en la verificación e identificar sus principales elementos constituyentes. El objetivo central no debiera ser salvaguardar funciones o intereses en particular, sino generar el máximo nivel de credibilidad para el sistema de verificación como un todo.

20.2 Perspectivas de la independencia: actores y funciones

En esta sección se analizan ambos temas desde dos perspectivas: el contexto de la verificación (*la perspectiva del actor*: ¿cuáles actores están mejor ubicados para garantizar una supervisión independiente?), y las cualidades requeridas en los actores involucrados (*la perspectiva funcional*: ¿qué funciones necesitan la seguridad de tener independencia si se quiere que el sistema de verificación opere de manera eficiente?)

La perspectiva del actor

La práctica extrasectorial internacional ayuda a rescatar algunos de los temas principales asociados con la independencia. ‘Independencia’ es un término bien definido en la literatura humanitaria (p.e., los principios de la Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja) y se diferencia claramente de conceptos similares como ‘imparcialidad’ y ‘neutralidad’. Así,

- *Independencia* se define como autonomía de asociación con respecto a, o influencia de, otras partes en la toma de decisiones.
- *Imparcialidad* se define como consistencia en la aplicación de los juicios.
- *Neutralidad* se define como no partidario (no tomar partido).

Cuando uno busca traducir estos principios a la práctica en el sector forestal, surgen un buen número de alternativas. Entre las preguntas claves que se deben dilucidar están:

- ¿Qué tipo de organización?: ¿estatal?, ¿ONG?, ¿del sector privado?
- ¿Qué relaciones con la sociedad hospedera?: ¿actor nacional?, ¿actor internacional?
- ¿Se busca la independencia por medio de la integridad del actor individual o de la estructura del sistema?

Estas variables se discuten a continuación:

Tipo de organización

En la literatura sobre el desarrollo, la noción de independencia se conecta con la intervención de actores de la sociedad civil. Esto es común en varios sectores, y no solo en el forestal. Esto se asocia con un movimiento considerado por sus defensores como la diseminación de la responsabilidad democrática a través de un proceso de ‘transnacionalización’; sus oponentes, en cambio, opinan que tal movimiento no es más que un proceso de ‘diseminación corporativa’. En el sector forestal, se viene dando una tendencia creciente a considerar a las organizaciones de la sociedad civil (en especial a las ONG) como los guardianes naturales de los estándares independientes y de la moralidad pública en general. La comunidad donante ha respaldado este enfoque, considerando a la sociedad civil como un vehículo importante para lograr que el gobierno productor explique el uso de recursos públicos en la industria extractiva. Se alega que esto ha hecho que se de una ‘situación de confianza’ entre los donantes internacionales y las ONG que defienden los derechos ambientales; algunos ven en esto un modelo inquietante (Ronit y Schneider 1999: 245).

¿Son las ONG necesariamente superiores a las agencias del sector privado, como lo asumen sus activistas? No es fácil responder a esta pregunta. Solo ha habido unos pocos experimentos hasta la fecha, los cuales no son necesariamente comparables. Los estudios de casos nacionales de VERIFOR ofrecen evidencia útil, aunque no concluyente, para evaluar ese asunto. En Camboya (Capítulo 13), por ejemplo, después de Global Witness (ONG) apareció SGS (sector privado). En Camerún (Capítulo 11), una serie de operadores han actuado como monitores independientes; entre ellos, Global Witness, REM y Global Forest Watch (ONG), SGS y Cabinet Behle (sector privado). En Indonesia (Capítulo 15), EIA (con acciones en ONG y en el sector privado) ha funcionado como monitor externo. A la luz de la evidencia que ofrecen estos casos, *a priori* no parece haber razones para afirmar que una categoría de actores es inherentemente superior, desde el punto de vista de la independencia. Las ONG, sin embargo, están mejor posicionadas para influir en la opinión pública internacional y, probablemente, para promover la transparencia.

Actores internacionales vs. nacionales

El debate sobre MFI ha tendido a alimentar la creencia de que el cambio en los estados productores de madera ocurre principalmente por causas exógenas. Una extrapolación de este punto de vista es que en los estados muy divididos, los actores nacionales no pueden actuar de manera independiente porque nunca estarán libres de la ingerencia política, aun si solo se trata de percepciones externas. Los críticos radicales argumentan que aplicar el principio de independencia en términos geográfico-morales solo sirve para reforzar la subordinación de los países del tercer mundo a los intereses del primer mundo, y simboliza su dependencia ideológica del norte. Algunos sospechan que esta es una nueva forma de boicot a las maderas tropicales en los mercados del norte por parte de grupos activistas. Para otros, se percibe una agenda oculta que busca que el MFI se complemente con la certificación para privilegiar a los productores del norte templado, cuyos costos son bajos, por sobre los productores tropicales con altos costos (Smouts 2002). Que haya surgido tal sospecha refleja preocupaciones implícitas sobre la selección de verificadores independientes y el poco compromiso de los actores nacionales.

Agencias y estructura

La independencia no es una característica exclusiva de organismos particulares, por lo que sería útil centrar la discusión más en los rasgos del sistema que en pasos específicos o en atributos de las agencias. Si bien el monitoreo independiente de ONG ambientalistas se basa en una forma de responsabilidad con un alto perfil internacional, hay preocupación en cuanto a la sostenibilidad a más largo plazo. Una responsabilidad democrática mayor y más estable bien pudiera basarse en una estructura que garantice la independencia a través de chequeos y balances adecuados.

Hay dos variantes principales del enfoque estructural: *pasiva* y *activa*. Una buena ilustración de la variante pasiva son los Comités filipinos multisectoriales de protección a los bosques (MFPC, Capítulo 14). En este caso, la independencia es ‘pasiva’ en el sentido en que forma parte de la estructura del sistema y no depende de los propósitos de ningún actor en particular. Si bien este es un aspecto positivo en el tanto en que existe una gran variedad de intereses (no necesita la defensa activa de su independencia contra intereses políticos), es también claramente una debilidad en la medida en que si se reduce el número de actores involucrados, el sistema tendería hacia un funcionamiento sesgado. Esto es lo que aparentemente sucedió en Filipinas, donde a medida que disminuyen los fondos y el apoyo, los MFPC tienden a depender del trabajo voluntario de las ONG, más orientadas hacia el activismo ambiental que hacia el desarrollo económico local o nacional.

El enfoque estructural puede ser ‘activo’ en la medida en que se construyen mecanismos deliberadamente como parte de la estructura para promover la independencia. Entre los casos estudiados están:

- El sistema tercerizado de Ecuador, donde la función de monitoreo está en manos de diferentes agencias (ONG, estatales y privadas) y la independencia se deriva de los controles y balances entre ellas (Capítulo 10).
- British Columbia, con rasgos similares, aunque con un mayor énfasis en lo legal (Capítulo 5). Este es un caso particularmente interesante, ya que resalta la importancia de la credibilidad en el sistema como un todo y no en atributos particulares.
- En la Península Malaya (Capítulo 16) también se sigue un enfoque estructural de independencia pero, en vez de la multiplicidad de actores se enfoca en los controles cruzados entre auditorías externas y las hechas por diferentes sectores públicos. Se incluyen las auditorías obligatorias del Departamento Forestal Federal, las evaluaciones hechas por terceros para el Consejo Malayo de Certificación de Maderas y auditorías de los departamentos forestales en cada estado con la norma ISO 9001:2004 ‘Estándares de manejo de calidad’.
- Una solución alternativa puede ser que la función de monitoreo la asuma un organismo legal encargado de investigar los abusos de poder. En Honduras, por ejemplo, viene funcionando un MFI externo bajo la supervisión de la Comisión Hondureña de Derechos Humanos, aunque a futuro esta Comisión pretende asumir ese rol (Capítulo 7).

Tales soluciones estructurales podrían tener un gran potencial para fomentar la responsabilidad dentro del país, ya que operan como parte de sistemas existentes

de gobernanza. En teoría al menos, debieran aportar un nivel más alto de rendición de cuentas, vigor y sostenibilidad a un sistema público y nacional, que los enfoques manejados desde afuera y centrados en una sola agencia.

Independencia funcional

Una perspectiva alterna es centrarse en el ejercicio de diferentes funciones del proceso de verificación, y no en los actores que las desempeñan. Las posibilidades en el campo incluyen:

- auditorías periódicas y rutinarias
- certificadores
- otorgamiento de licencias
- observadores independientes
- mecanismos externos con funciones traslapadas (como el defensor de los habitantes)

Varias de estas funciones pueden ser asumidas por organismos internacionales acreditados y certificados, que (con algunas calificaciones) pudieran ofrecer garantías importantes en cuanto a la calidad de los servicios prestados (Recuadro 20.1). Sin embargo, la etapa más sensible para el sector forestal—el monitoreo independiente—sigue sin regulación alguna. Esto causa preocupaciones, particularmente en los dominios de los gobiernos productores. Dada la significancia de los intereses económicos, sociales y comerciales en juego, ciertamente hay bases para considerar la posibilidad de certificar el MFI según estándares internacionales, y de controlarlo profesionalmente.

Recuadro 20.1

Requisitos generales ISO para entes certificadores y sistemas de certificación

ISO es el sistema de estándares más conocido, aunque hay otros también relevantes (y a menudo similares), como EMAS (el esquema europeo de eco-manejo y auditoría), el cual opera en la UE y en el área de la comunidad económica europea. Los estándares internacionales ofrecen un cierto número de beneficios en el contexto actual; entre ellos:

- reconocimiento internacional
- independencia de gobiernos y/o intereses específicos
- claridad y consistencia
- acceso universal y estatus de referencia
- definición participativa
- de amplia aplicación voluntaria

Algunos de los estándares ISO ya se aplican en el campo de la verificación de madera, como la serie ISO 9000 (calidad general del manejo), ISO 14001 (sistemas de manejo ambiental) e ISO 19000 (supervisión de los sistemas de monitoreo, que combina ISO 9000 e ISO 14000). Los estados malayos, entre otros, hacen un extenso uso de estos estándares. En el contexto actual, las dos

Recuadro 20.1 continúa

Recuadro 20.1 continuación**Requisitos generales ISO para entes certificadores y sistemas de certificación**

series de mayor interés son las que se emplean en los campos de acreditación y certificación: ISO 17011 ('Requisitos generales de los entes de acreditación que acreditan a los organismos evaluadores') e ISO 65/EN45011 ('Requisitos generales de los organismos que operan sistemas de certificación de productos')*.

Estas series establecen estándares de cumplimiento claros que buscan generar confianza en los operadores y en los servicios que ofrecen. Como un ejemplo de este enfoque, ISO 65/EN45011 exige que el ente certificador:

- sea un organismo legal identificado, con autoridad separada en cuanto a la certificación
- limite sus operaciones a actividades específicas de certificación
- identifique claramente los lazos que tenga con cualquier organización mayor
- asegure que sus actividades, las de entes relacionados y de empleados no permanentes no afectan la confidencialidad, objetividad e imparcialidad del trabajo de certificación
- diferencie entre su trabajo de certificación y sus actividades de consultoría/asesoría
- asegure la confidencialidad en todos los niveles de sus operaciones

Los organismos gobernantes debieran representar a todos los intereses involucrados en el proceso de certificación, y sin que predomine ninguno. La meta es tener una 'estructura que salvaguarde la imparcialidad'. Estos intereses definen estándares claros para quienes operan en el dominio público; pero surgen dos aspectos a los que hay que prestar atención: los niveles de independencia que los organismos necesitan y la conversión de principios a práctica. En cuanto al primer aspecto, un punto de contención es la medida en que se toleran posibles conflictos de intereses. En el segundo, el voluntarismo del sistema, su fuerte énfasis en la confidencialidad y su falta de relación con funciones cuasi-policiales son restricciones que han contribuido a la 'imagen segura' del enfoque ISO (Bass 1998). El mayor énfasis se pone en lo consensual, aunque ISO 17011 ya no prohíbe a los miembros actuar en situaciones donde tengan conflictos de intereses; ahora el estándar únicamente exige que se identifiquen y manejen los conflictos potenciales (Proforest/ ISEAL 2005).

* El estándar ISO 65 es idéntico al estándar europeo EN 45011. Tanto ISO 17011 como ISO 65/EN 45011 han sido adoptados, *inter alia*, por el CPET (Central Point of Expertise on Timber Procurement), un servicio consultivo sobre compra de madera establecido por el gobierno del Reino Unido.

20.3 Verificación en la práctica

¿A qué conclusiones se puede llegar a partir de esta revisión de la independencia en la verificación forestal? La preocupación principal es asegurar que la verificación se lleve a cabo de manera creíble, equitativa y práctica para todas las partes legítimamente constituidas. Hay cuatro áreas de interés particular: (i) el alcance del mandato de los verificadores, (ii) las restricciones de confidencialidad comercial, (iii) la forma de financiamiento, de manera que se asegure la independencia, (iv) los conflictos de intereses.

El alcance del mandato: ¿reforma a la gobernanza o etiqueta de comercialización?

El primer punto de contención es el mandato del verificador. Un requisito esencial es que los objetivos de verificación se especifiquen claramente, se evalúen en forma creíble y objetiva, y gocen de la confianza de todos los actores legítimos. La teoría de auditorías y la literatura sobre estándares recomienda un set de funciones específicas y una definición objetiva de los estándares que se van a evaluar. Algunos críticos argumentan que tal especificidad de funciones es contraproducente, ya que podría reducir la verificación a un simple ejercicio de chequeo bajo condiciones excesivamente controladas. Un impacto mucho mayor, en su opinión, se lograría con evaluadores libres de “rastrear su presa en todos los campos por donde vaya”; para sustentar esta opinión se cita el gran impacto de los monitores del derecho ambiental en Camboya y Camerún.

Esto implica un cambio de énfasis en el trabajo de verificación. Al igual que en los debates sobre estándares legales (Capítulo 19), la pregunta crucial es si se deben ampliar los objetivos hasta el punto en que se pase de la auditoría técnica a preguntas más generales, como los problemas relacionados con economía política. Esto pudiera ser beneficioso para las agendas generales de reforma a la gobernanza con amplia aceptación nacional, pero pudiera ser menos apropiado para las medidas relacionadas con la comercialización, como el UE-AAV. También se han manifestado preocupaciones en cuanto al monitoreo ejercido por ONG que han asumido una posición antagónica –en cuanto al medio ambiente – a la del estado y la industria, justificada con la evidencia que han obtenido durante sus trabajos de monitoreo. Los críticos argumentan que es muy inapropiado que los ‘observadores independientes’ asuman posiciones hostiles en temas como el sistema de concesiones madereras. La literatura sobre estándares (p.e., ISO 65/EN4501) pone énfasis en la necesidad de que los monitores permanezcan libres de intereses comerciales que pudieran afectar su capacidad de emitir juicios. Se piensa que tal libertad debiera ser más general, y garantizar la no asociación con ninguno de los actores. Costa Rica puede ser un modelo útil al respecto, ya que a todos los que participan en verificación se les exige afirmar su neutralidad en tales aspectos.

Otro punto en discusión es el establecimiento de principios de supervisión que sirvan no solo para validar los datos generados con el MFI, sino además para su circulación entre un público más amplio, para asegurar la transparencia y responsabilidad. Un requisito básico pudiera ser el principio de no veto –ningún individuo ni organismo tiene el poder de decidir sobre los estándares, ni de pronunciarse unilateralmente sobre el desempeño de los sistemas o los actores (CPET 2006). El enfoque de ‘Comité de lectura’ empleado en Camerún es interesante, aunque hay otras formas posibles que contribuyen más fuertemente a la apropiación nacional.

Confidencialidad comercial

Un tópico afín es la medida en que los verificadores tienen acceso a información comercialmente confidencial y el uso que pueden hacer de ella. Hay peligro de que el principio de confidencialidad sea usado indiscriminadamente para evitar que el

público reciba información sobre temas de los que tiene derecho a saber (p.e., pagos a partidos y líderes políticos). Sin embargo, el respeto a la confidencialidad es también otro principio importante con ramificaciones legales y, probablemente, esencial para la adopción por parte de la industria.

Financiamiento del escrutinio independiente

Las inspecciones técnicas por lo general son financiadas por la industria o por el Estado. Los puntos débiles de los sistemas de administración forestal son aquellos relacionados con la interfaz entre las fuerzas industriales poderosas y las responsabilidades públicas en lugares remotos. Tanto en Costa Rica como en Ecuador, la figura del regente forestal es un nodo vulnerable. Aunque supuestamente independientes, el hecho de que sean pagados por los dueños de bosques o comerciantes de la madera, los pone en una posición vulnerable a acusaciones por favorecimiento a sus clientes.

Un área igualmente conflictiva es el monitoreo forestal independiente, que hasta ahora ha dependido del financiamiento de donantes para asegurar su independencia de los intereses políticos y de la industria, aunque no de los intereses dentro del sector forestal mismo.

Hay fuertes argumentos a favor de que el financiamiento provenga de fuentes nacionales, siempre y cuando estén bajo el control democrático. Los esquemas de defensoría del pueblo son un modelo útil en este caso (Capítulo 3). Asegurar y distribuir los recursos a través del poder legislativo nacional ayudaría a asegurar un cierto grado de independencia, tanto de las fuerzas políticas partidarias como de los donantes externos. En la práctica, sin embargo, el poder legislativo puede estar subordinado al aparato de estado y, entonces, el efecto sería más bien de reforzar –y no disminuir– el ‘contubernio en la gobernanza’ (situación en que la autoridad descansa en manos de aquellos a quienes se mira con mayor sospecha). Aun en el caso de British Columbia (donde se da una situación de ‘alta gobernanza’, en el sentido más convencional), el Consejo de Prácticas Forestales no rinde cuentas ante el poder legislativo (a diferencia del defensor de los habitantes y del auditor general), pero recibe financiamiento del tesoro público. Esto hace que sea potencialmente vulnerable a la influencia, tanto directa (del gobierno) como indirecta, de presiones políticas por parte de la industria maderera.

Existen otras alternativas (Brown et ál. 2004). Algunos sistemas operan, al menos en parte, por medio de multas y castigos; este principio, sin embargo, crea un interés público en la indisciplina. Una opción alternativa sería alentar a los actores a participar en un mecanismo de autofinanciamiento. Este fue el caso en la segunda fase de los comités multisectoriales de protección forestal en Filipinas. El problema es que se corre el riesgo de que el organismo verificador sea capturado por grupos con intereses particulares.

El enfoque de ‘conflictos de interés’

Buena parte del debate sobre independencia tiene que ver con los conflictos de intereses. La literatura sobre certificación es instructiva aquí. En relación con la certificación ética, por ejemplo, ISEAL identifica una serie de intereses que podrían

entrar en conflicto. Algunos de ellos son pertinentes al tema de la independencia en la verificación de servicios (Proforest/ISEAL 2005) y se pueden agrupar en cinco categorías:

- *Presiones externas* políticas o financieras. Las presiones financieras tienen que ver con las fuentes directas de ingresos o con presiones comerciales indirectas (por ejemplo, el deseo de no afectar el perfil general de trabajo de la empresa).
- *Conflictos entre funciones legítimas aliadas*. Por ejemplo, si la construcción de capacidades pudiera interferir con la independencia, en la medida en que se percibe que la organización tiene un interés en la valoración positiva a un socio bajo escrutinio.
- *Problemas de 'juez y parte'*, como cuando la misma organización participa en la acreditación y en la definición de estándares, o en la certificación y en la definición de estándares.
- *Defensoría*, cuando la misión de una organización compromete su objetividad.
- *Necesidades prácticas*, como cuando un individuo u organismo tiene intereses en conflicto, pero es el único disponible con las competencias necesarias.

El informe de Proforest/ISEAL recomienda el empleo de un enfoque orientado hacia los procesos, que busca llegar a resultados libres de conflictos mediante la identificación sistemática de conflictos y la aplicación de una gama de mecanismos para su manejo. Entre ellos estarían: *eliminar el conflicto* mediante la separación o prohibición de actividades; la identificación de *reglas y sistemas*, como las guías ISO (aunque, como antes se dijo, no siempre resuelven los conflictos en cuestión); el uso de *controles cruzados*, y que las actividades en cuestión demuestren *transparencia y equilibrio*.

20.4 En resumen

En la literatura sobre verificación, el interés por la independencia ha tendido a centrarse en el MFI; esto se justifica porque allí es donde el problema es más crítico. Un dictamen limpio emitido por un MFI escéptico en cuanto a la legalidad de un país o de un proveedor de madera sería suficiente para validar la cadena completa. Sin embargo, esto no quiere decir que esta función deba estar en manos de una sola agencia. Al respecto, dos consideraciones son críticas: primero, los pasos que todos los actores deben dar para salvaguardar su independencia y, segundo, los pasos que los gobiernos y sus socios deben dar para asegurar transparencia y rendición de cuentas a largo plazo, en relación con la información generada por verificadores independientes.

Capítulo 21

Impactos de los sistemas de verificación forestal en el desarrollo del país

Este análisis fue escrito por Kate Schreckenberg y Neil Bird, basado en Schreckenberg, K; Bird, N. 2006. Developmental impacts of verification systems in the forest sector. London, UK, ODI. VERIFOR Briefing Paper No. 3.

21.1 Introducción

Este capítulo revisa los impactos probables de los sistemas de verificación a partir de las experiencias analizadas en los estudios de casos de VERIFOR. Ha habido muy poca evaluación formal de los impactos que han tenido los sistemas de verificación en el sector forestal. Entre todos ellos, los de desarrollo parecen ser los menos considerados, entendidos o planificados. Aparte del eterno problema de atribuir la culpa a las intervenciones de desarrollo, hay al menos dos razones para esto. Primera, muchos de los sistemas de verificación son recientes y sus impactos en el desarrollo no han sido determinados. Segunda, donde un sistema ha sido impuesto desde afuera, hay poco interés nacional por evaluar sus impactos. En este momento, ambas razones son necesariamente tentativas. Sin embargo, ya se pueden rescatar algunos temas, a partir de la experiencia mundial sobre verificación legal en el sector forestal:

- ¿Cómo pueden tomarse en cuenta los intereses de todos los actores de manera que se establezcan objetivos claros y precisos para el sistema de verificación?
- ¿Cuál es la naturaleza de los probables impactos de desarrollo del sistema de verificación y cómo pueden evaluarse, de manera que haya un cierto nivel de confianza en la atribución?
- ¿Cómo separar los aspectos de implementación de la influencia del marco legal en el cual se basa el sistema?
- ¿Cómo pudieran minimizarse los posibles impactos negativos de la verificación?

21.2 Actores, motores y objetivos de los sistemas de verificación

En el establecimiento de los sistemas de verificación se han considerado diferentes objetivos, los cuales varían dependiendo de los actores involucrados y de quién detenta el mayor poder para impulsar su agenda. Cada grupo de actores puede tener sus propias y diferentes razones para querer un sistema de verificación. Algunos de esos intereses son explícitos, mientras que otros no lo son (entre ellos, a nivel nacional, la resolución de problemas sobre la tenencia de los bosques y, a nivel internacional,

los desbalances en la comercialización de madera). Tal como se dijo en el Capítulo 18, algunos objetivos pueden reforzarse mutuamente en tanto que otros pueden entrar en conflicto, lo que requiere un mayor compromiso con el diseño del sistema.

Para muchos actores, el objetivo último es, probablemente, “mejorar el crecimiento económico nacional de manera sostenible”. El potencial de la verificación para contribuir a la reducción de la pobreza por lo general no se establece explícitamente –un reflejo, quizás, de que quienes luchan contra la pobreza, como la sociedad civil nacional, son los que menos participan en el diseño del sistema de verificación. Actualmente se debate si los sistemas de verificación debieran ser neutrales o diseñados conscientemente para lograr impactos positivos en los más pobres. El Plan de acción de la UE para el cumplimiento de la ley, gobernanza y comercialización se inclina por el enfoque neutral, buscando soluciones al problema de la tala ilegal que “no tengan impactos adversos en la gente pobre”.

En un sentido limitado, un sistema de verificación *per se* tiene un solo objetivo principal: demostrar que la conducta observable en el terreno es compatible con la legislación existente. Los componentes individuales de un sistema de verificación pueden, sin embargo, tener sus propios objetivos, que en algunos casos hacen referencia a objetivos de desarrollo. En Ecuador, por ejemplo, el establecimiento de un ente público/privado (Vigilancia Verde) como uno de los tres componentes del sistema de verificación, tenía el objetivo de involucrar a la sociedad civil y hacer la legalidad más accesible a los pequeños productores. En Filipinas, los comités multisectoriales de protección a los bosques se encargaban no solo de la verificación, sino de ofrecer servicios de extensión y ayudar a crear oportunidades para mejorar las condiciones de vida.

21.3 Impactos directos e indirectos de los sistemas de verificación

Para lograr su propósito principal de verificar el acatamiento de la legislación existente, un sistema de verificación puede tener muchos impactos directos e indirectos. Entre los **impactos directos** están

- *Mayor acatamiento.* Este es el impacto más evidente de un sistema de verificación observado en varios países. En Ecuador, por ejemplo, la incautación de madera ilegalmente transportada se duplicó en los dos años posteriores a la introducción del sistema de verificación y se retiraron más de 120 permisos de aprovechamiento por incumplimiento.
- *Mayores ingresos por cobro de infracciones.* Para los gobiernos de Camboya, Camerún y Malasia, el cobro de infracciones a operadores que incumplan las normas ha significado una fuente adicional y significativa de ingresos.
- *Incremento de reclamos y disputas.* La verificación puede ser disputable. Por ejemplo, el Consejo de Revisión de la Verificación se creó en Indonesia para lidiar con los reclamos relacionados con la certificación de unidades de manejo forestal.
- *Mayores costos operativos para la industria.* El acatamiento es más costoso que la operación ilegal. Aunque la diferencia puede ser marginal en términos financieros

(como parece ser el caso en Ecuador), en otros países el cumplimiento significa costos considerables para cumplir con los requisitos burocráticos.

- *Mayor disponibilidad de información más precisa.* El establecimiento de nuevos sistemas de verificación se apoya en modernas tecnologías de información, como lo demuestra la experiencia brasileña. El uso de herramientas como el GPS y sistemas de rastreo satelital ofrecen más información sobre la fuente y movimiento de la madera que nunca antes.

Los **impactos indirectos** son consecuencia del uso de productos del proceso de verificación; entre ellos están:

- *Concentración de la industria.* A medida que el proceso de verificación se vuelve más estricto, algunas empresas (generalmente las pequeñas) no logran cumplir con los estándares necesarios. Además, los pequeños productores con frecuencia soportan una mayor carga de sanciones porque son presa fácil de funcionarios gubernamentales mal pagados y porque tienen menos peso político que los grandes consorcios industriales. En el caso de Costa Rica, el hecho de que la aprobación de un plan de manejo toma hasta un año, ha permitido que se desarrolle un sistema discrecional de favores a quienes tienen el poder político o económico. A medida que los pequeños productores dejan de operar, la industria se va concentrando en pocas manos.
- *Desplazamiento de los pequeños productores hacia la ilegalidad.* A medida que la industria legal se concentra en pocas manos, los pequeños productores son empujados hacia la ilegalidad. En el caso de Papua Indonesia, las redadas policiales fueron muy efectivas para detener el movimiento ilegal de madera. Sin embargo, también tuvieron un fuerte impacto en los pobres, pues todos los permisos de forestería comunitaria fueron anulados. La cancelación de esos permisos se debió a que, aparentemente, eran usados por grupos de poder para asegurar su acceso al recurso. Esto dejó a las comunidades en el limbo legal, con aldeas enteras en prisión mientras eran investigadas por la policía.
- *Desplazamiento del aprovechamiento ilegal a terrenos no boscosos.* El enfoque de los sistemas de verificación en los bosques y la producción de madera –a expensas del aprovechamiento clandestino y el cambio de uso del suelo – ha empujado las actividades ilegales a terrenos bajo otros usos (agrícolas), como es el caso en Costa Rica.
- *Mejoramiento de la planificación.* Más información, y más precisa, sobre el rendimiento del aprovechamiento se puede traducir en una mejor planificación en la industria procesadora.
- *Mayor transparencia.* Una mayor circulación de información permite un mayor empoderamiento de las comunidades, como es el caso en Camerún donde las comunidades reciben una parte del impuesto forestal en una ceremonia pública. También alienta a la sociedad civil y a otros actores a un mayor compromiso con los procesos de políticas forestales. La disponibilidad de información en línea en el sistema brasileño de rastreo inicialmente le valió muchas críticas a la agencia ambiental federal IBAMA.

- *Impacto en los procesos de políticas forestales.* Un alto nivel de disputas puede, eventualmente, provocar la caída de un sistema de verificación, como sucedió en Camboya. Sin embargo, el antagonismo inicial también puede resultar en un impacto positivo a largo plazo, al aumentar la conciencia pública sobre aspectos de gobernanza forestal, como ha sido el caso en Camerún.
- *Desincentivación a la plantación de árboles.* Dependiendo de la estructura de costos, la verificación puede resultar en un desincentivo involuntario a la plantación de árboles. Este es el caso de Ecuador, donde los árboles plantados tienen ahora mayores costos de transacción, para llevarlos hasta el mercado, que los productos agrícolas.

21.4 ¿Qué factores determinan los impactos de un sistema de verificación?

Como es evidente en la sección anterior, los impactos de la verificación cubren una amplia gama y pueden percibirse como negativos o positivos por diferentes grupos de actores. Para maximizar las posibilidades de éxito en la implementación de un sistema de verificación, es importante entender qué factores determinan esos impactos.

Política y legislación

El objetivo de un sistema de verificación es asegurarse de que la ley se esté implementando. Evidentemente, entonces, aun el mejor sistema de verificación no puede hacer más que lo establecido en la ley. En el caso de British Columbia, algunas ONG y otros actores siguen preocupados por que, a pesar de lo eficiente de su sistema de verificación, con niveles de cumplimiento muy altos, no se logra el uso sostenible de la tierra, a pesar de que es mucho más estricto que el de otros países. De acuerdo con el movimiento ambientalista es deseable mejorar la verificación, pero lo realmente necesario es mejorar las leyes forestales de la provincia. En países productores de maderas tropicales hay una preocupación similar acerca de la falta de consideración, en el marco legislativo y político, por las necesidades de las comunidades residentes en el bosque. Una revisión de las leyes relacionadas con los bosques y el cumplimiento de las mismas en Bolivia, Camerún, Canadá, Honduras, Indonesia y Nicaragua encontró que los derechos de los pobres no están adecuadamente protegidos (Colchester et ál. 2006). Bajo estas condiciones, cualquier sistema de verificación que busque un cumplimiento más riguroso de la ley muy posiblemente va a afectar de manera negativa a los más pobres.

Diseño del sistema de verificación

La pregunta de cuáles leyes verificar (Capítulo 19) se considera en el diseño del sistema de verificación. Un elemento importante del diseño es el grado de independencia que se tiene. Como se discutió en el Capítulo 20, la independencia puede alcanzarse de diversas formas, incluyendo la estructura del sistema (p.e., diferentes actores que se controlan unos a otros) y/o componentes claves del mismo (p.e., el monitor independiente en los casos de Camboya y Camerún). Es probable que un sistema

constreñido por intereses particulares dentro del sector forestal ignore los impactos que afectan a otros grupos de interés.

Implementación del sistema de verificación

Un sistema de verificación puede estar bien diseñado, pero restringido por razones financieras y/o de personal. Como se discutió en los Capítulos 9 y 23, los nuevos sistemas basados en satélites usados por IBAMA en Brasil permitieron generar mapas de ubicación específica para encontrar el aprovechamiento legal e ilegal de madera. Lo positivo de este sistema se ve debilitado por la necesidad de asegurar el financiamiento cada tres meses para comprar las imágenes relevantes, de manera que los inspectores del gobierno puedan ir un paso adelante de los madereros ilegales. IBAMA tiene también un número limitado de funcionarios para las inspecciones en el campo. El financiamiento es una restricción importante en casi todos los casos revisados; el caso extremo es el de Filipinas, donde muchos de los MFPC dejaron de funcionar una vez que se acabó el financiamiento del proyecto.

El enfoque asumido por actores específicos dentro del sistema de verificación también puede tener un efecto en las clases de impactos logrados. Así, el papel del monitor independiente en Camboya fue asumido primero por Global Witness, una ONG defensora internacional, que generó mucha suspicacia como monitor. En contraste, su sucesor, la empresa privada SGS, fue acusado de interpretar los términos de referencia demasiado al pie de la letra y de no ver más allá de sus narices. En British Columbia, el Consejo de Prácticas Forestales ha sido más conciliador y constructivo a lo largo de los años, con la intención de mejorar la industria maderera mediante premios a las buenas prácticas y la innovación y críticas al incumplimiento.

21.5 ¿Cómo pueden minimizarse los impactos negativos?

Varios de los impactos indirectos de los sistemas de verificación pueden ser negativos para los más pobres. Tales impactos -por lo general no intencionados y a menudo imprevistos- pueden ser consecuencia de la falta de entendimiento y reconocimiento de:

- Los intereses de diferentes actores
- Su poder para imponer sus intereses
- Los impactos por separado de diferentes componentes del sistema de verificación

Desde la perspectiva del desarrollo, hay gran interés por asegurar que los impactos negativos sobre los pobres sean reducidos. Como mínimo, los pobres deben tener acceso a mecanismos de resolución de disputas (p.e., mediante la provisión de ayuda legal) para apelar cualquier impacto negativo que sufran como consecuencia de la verificación. Sin embargo, los estudios de casos de VERIFOR y la literatura sugieren otras posibilidades para minimizar los impactos negativos.

Definición explícita de los objetivos y objeciones

Una definición clara o rotunda de los objetivos, y las posibles objeciones a los mismos durante la fase de diseño del sistema de verificación, puede ayudar a minimizar sus

impactos negativos en los pobres. Situaciones no resueltas pueden hacer que individuos o instituciones claves bloqueen la implementación efectiva del sistema. En Ecuador, por ejemplo, una de las razones ocultas por las cuales el Ministerio del Ambiente no apoyó decididamente el traspaso de algunas de sus funciones administrativas a un operador del sector privado fue que dicho traspaso implicaba la pérdida de una actividad que les generaba buenos ingresos. El caso de Ecuador ilustra el valor de que el sistema de verificación forme parte de un proceso de reformas políticas (p.e., el programa forestal nacional), que, *inter alia*, permita determinar los objetivos por consenso y de manera transparente.

Evaluación de los impactos sociales y sobre la pobreza

Idealmente, el diseño de un sistema de verificación debe basarse en una evaluación *ex ante* de los impactos sociales y sobre la pobreza (EISP). La identificación por adelantado de cualquier impacto probable ayudará a: (i) tomar mejores decisiones sobre cuáles intervenciones se deben implementar y cómo; (ii) implementar medidas de compensación o mitigación necesarias. Un detalle importante es que la EISP puede arrojar luz sobre el significado del impacto en los diferentes grupos de la sociedad y, particularmente, en los grupos más vulnerables.

El uso de la EISP, o del análisis *ex ante* de costos y beneficios también podría ayudar a los actores a lograr acuerdos sobre la importancia y aceptabilidad relativa de los posibles impactos. Algunos de los impactos inesperados o indeseados pueden ser lo bastante serios como para repensar completamente el sistema de verificación y, posiblemente, el marco legal que lo sustenta.

Proceso paralelo de reforma legal

La verificación no sustituye las reformas legales. Por ello, si se quieren impactos en el desarrollo, deben estar especificados en la legislación forestal; la verificación se limita a controlar su funcionamiento. Por ejemplo, donde las comunidades rurales no gozan de derechos básicos, debe primero pensarse en cambiar la ley para asegurar que el acatamiento riguroso no los golpee injustamente. Los impactos de la verificación variarán en la medida en que el marco legal y regulatorio permita esos cambios.

Reconocimiento legal a las formas de uso de la madera por parte de los pobres

Como se estableció en el punto anterior, el cambio legal necesario es aquel que reconozca la realidad de cómo los pobres usan los recursos madereros. Tanto en Costa Rica como en Ecuador, se otorgan permisos de aprovechamiento a diferentes formas de tenencia de la tierra y se reconoce que los pequeños productores no siempre poseen títulos legales. De manera parecida, la ley brasileña de bosques públicos ha abierto la puerta a la legalidad a las operaciones de aprovechamiento maderero en el 45% de la Amazonia brasileña, donde el aprovechamiento era ilegal en los bosques públicos. Las concesiones por 100 años otorgadas en Sabah, Malasia, reconocen no solo los derechos de usufructo de las comunidades en las concesiones

sino también su derecho a establecer bosques comunitarios. Además de reconocer el incierto estatus de tenencia de muchos de los productores, algunas leyes hacen distinciones entre árboles en bosques y árboles en pequeñas plantaciones o en sistemas agroforestales. En Costa Rica, por ejemplo, los agricultores pueden obtener permisos gratuitos de transporte por hasta tres árboles talados en sus fincas al año. Los agricultores que tienen árboles en sistemas agroforestales o en plantación no necesitan ningún permiso; simplemente deben obtener un certificado firmado por un regente forestal.

Mayor acceso a la legalidad para los pobres

Varios de los sistemas de verificación analizados en los estudios de casos intentan facilitar a los pequeños productores el acceso a la legalidad. Para ello, en Ecuador se introdujeron unidades administrativas regionales, locales e itinerantes para llevar los servicios administrativos a las comunidades. En Brasil, los permisos de transporte de madera se pueden obtener por internet, aun en lugares muy remotos.

Mejor flujo y transparencia de la información

Brindar más información, y en una forma accesible a los pequeños productores, es importante para facilitar su compromiso con el proceso de verificación. En el caso de Camerún, las comunidades mantienen bajo control a sus consejos locales pues saben qué proporción del impuesto les corresponde por medio del fondo forestal. Un buen flujo de información también propicia el debate en zonas que no son ricas en bosques, cuyos residentes pudieran objetar que los ingresos por impuestos forestales se distribuyan únicamente entre las zonas ricas en bosques.

Monitoreo y evaluación

Además de la evaluación *ex ante* de impactos, los sistemas de verificación deben estar sujetos al monitoreo transparente y consistente y la evaluación para entender los impactos en los diferentes grupos. Ejemplos de los indicadores mensurables encontrados en los estudios de casos son:

- Mayores recursos económicos aportados por el gobierno.
- Mayor capacidad para hacer cumplir las leyes (personal capacitado, casos enjuiciados, etc.).
- Menor burocracia (tiempo que toma obtener un permiso de aprovechamiento, número de pasos administrativos que el usuario del bosque debe cumplir).
- Mayores controles como parte del sistema regulador, los cuales satisfacen a todas las partes.
- Mayor apropiación a nivel nacional, tanto en el ámbito gubernamental como en la sociedad civil.

También es necesario tener procesos que aseguren que los resultados de las actividades de monitoreo y evaluación se den a conocer de manera libre y que se tomen las acciones remediales necesarias.

21.6 En resumen

En ninguna parte es más evidente lo complejo que es asegurar la legalidad dentro de un marco internacional que en la evaluación de los impactos. La diversidad de actores con intereses en el bosque se complica aun más con la participación de nuevos actores en el proceso y nuevas preocupaciones relacionadas con la salvaguarda de los bienes públicos mundiales. Si se quiere asegurar la sostenibilidad del sistema de verificación a largo plazo, hay que reducir al mínimo los impactos negativos antes de la implementación y asegurar que el sistema sea capaz de tomar en cuenta impactos inesperados.

Capítulo 22

Convergencia entre certificación y verificación forestal para asegurar la legalidad

Este estudio de caso fue escrito por David Brown y Neil Bird, y se basa en Brown, D; Bird, N. 2007. *Convergence between certification and verification in the drive to legality assurance: assessing the pros and cons*. London, UK, ODI. VERIFOR Briefing Paper No. 6.

22.1 Introducción

El interés por asegurar la legalidad en el mercado internacional de maderas ha hecho que se vuelva la mirada hacia el potencial de los esquemas de certificación forestal en manos del sector privado, como un medio para promover el manejo forestal sostenible y verificar la legalidad de la producción forestal. Hay evidencias de que ambas corrientes convergen; varios países productores han manifestado su disposición a tratar la certificación como un sustituto para asegurar la legalidad. Si bien tal convergencia ofrece beneficios en cuanto a la reducción de costos y de carga administrativa a los productores, no está exenta de riesgos. Este capítulo considera los pros y contras de tal convergencia.

Desde inicios de la década de 1990, la certificación forestal se ha convertido en uno de los medios principales de promover las prácticas de manejo forestal sostenible; hasta ahora, ya se ha consolidado un buen número de esquemas de certificación. El *Forest Stewardship Council* (FSC), establecido en 1993, fue el primero, y durante varios años, el único organismo de acreditación internacional. Sus estructuras de toma de decisiones fueron innovadoras, ya que ponían intereses divergentes a trabajar juntos; mediante sus ‘Principios de manejo forestal’, el FSC ayudó a definir cómo debía ser el manejo forestal sostenible. Otros esquemas de certificación vinieron después; inicialmente a nivel nacional (la Asociación Canadiense de Estándares y la Iniciativa de Forestería Sostenible en los Estados Unidos). Sin embargo, la mayor competencia para el FSC vino de una iniciativa regional –el esquema de Certificación Forestal Paneuropeo (PEFC), iniciado en 1999. El éxito del PEFC en su trabajo con la industria europea y con propietarios de bosques pequeños hizo que se relanzara en el 2003 como Programa para la Aprobación de Esquemas de Certificación Forestal, de cobertura mundial. En la actualidad, la mayor parte de los bosques certificados a nivel mundial son producto del esquema de PEFC (Nussbaum y Simula 2005).

22.2 Legalidad en los esquemas de certificación

Todos los principales esquemas de certificación exigen pruebas de legalidad como precondition para recibir el certificado (Cuadro 22.1).

Cuadro 22.1

Requisitos de legalidad y sostenibilidad en los principales esquemas de certificación

Esquema de certificación	Requisito de legalidad	Requisito de sostenibilidad
Asociación Canadiense de Estándares (CSA)	✓	✓
Consejo de Manejo Forestal (FSC)	✓	✓
Consejo Malayo de Certificación de la Madera (MTCC)	✓	✓
Programa para la aprobación de esquemas de certificación forestal (PEFC)	✓	✓
Iniciativa de forestería sostenible (SFI)	✓	✓ [si se usa el sistema COC]

Los cinco esquemas de certificación incluidos son aquellos aceptados por el CPET; las comparaciones mostradas provienen de evaluaciones de los esquemas hechas por el CPET mismo.

Fuente: www.proforest.net/cpet/cpet-s-assessment-of-evidence/assessment-of-certification-schemes-category-a/

De particular interés en el presente contexto es la libertad garantizada a los certificadores para que hagan sus propios juicios en cuanto al nivel de cumplimiento de las leyes nacionales. Más problemáticas son aquellas situaciones en que la ley es impugnada por importantes grupos de interés. Hay peligro de que en tales situaciones los certificadores duden al explorar interpretaciones conflictivas (p.e., entre el punto de vista del estado y el de la sociedad civil).

En el caso del FSC, el cumplimiento de la ley es uno de los diez principios de manejo forestal sostenible que deben cumplirse si se quiere certificar una operación de manejo forestal. Estos principios se expresan como criterios e indicadores genéricos (globales), los cuales deben adaptarse al contexto nacional. Usualmente esto se hace mediante el desarrollo de estándares nacionales de certificación, con la participación de diversos actores. Si no se cuenta con esa guía, los certificadores tienen que interpretar los C&I genéricos por medio de una lista de control disponible al público. También se puede trabajar con estándares internacionales como los de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT) y, en el contexto subregional de África Central, con los de la Organización Africana de Maderas. Por medio de esos lineamientos, el certificador puede juzgar si ha habido cumplimiento legal. El poco tiempo disponible para la mayoría de misiones de evaluación significa que esta decisión debe tomarse rápidamente, a partir de la evidencia disponible. Así, la aplicación de la ley se convierte en un evento de auditoría. Este no es necesariamente un proceso infalible; por eso los certificadores están protegidos por la cláusula de no-responsabilidad establecida

en la introducción de los C&I del FSC. Dicha cláusula establece que: “*El FSC y los organismos de certificación acreditados por el FSC no insistirán en la perfección al satisfacer los P&C*” (párrafo 4 de la Introducción). Claramente, con esto se busca evitar procesos legales en las cortes.

La certificación ha demostrado su valía en ciertos tipos de bosques, principalmente en bosques plantados y otros con un alto grado de estandarización, acceso seguro y derechos de propiedad. Este es el caso típico de los bosques en zonas templadas de Europa Occidental y Norte América, y (en menor medida) en Centro y Sur América. Sin embargo, la certificación ha sido menos aplicable en otros contextos, particularmente en las regiones tropicales de África y el sudeste asiático, donde los bosques naturales son más complejos en su estructura (y, entonces, menos fácilmente recuperables después del aprovechamiento), y donde por una variedad de razones, como la herencia colonial, derechos de acceso y de propiedad, son más problemáticos. Estos países, además, son considerados “de alto riesgo” en la comercialización de madera debido a sus niveles cuestionables de gobernanza forestal.

22.3 La verificación como nueva iniciativa política

El reconocimiento de estos problemas hizo que a principios del 2000, la atención se volcara hacia la verificación de la legalidad como una forma de impulsar las políticas forestales internacionales. Algunos pensaron que la verificación era una forma más viable de mejorar la calidad del manejo forestal, sin tener que recurrir a complejas nociones de sostenibilidad. La legalidad era considerada un concepto mucho más simple y más fácil de cumplir por parte de los estados.

Sin embargo, a medida que se avanza en este proceso, con el impulso de iniciativas como el programa UE-FLEGT, se evidencia que hay una gran convergencia entre ambos movimientos (certificación y verificación). Paradójicamente (dadas sus asociaciones más complejas), la certificación es vista como un sustituto potencial para asegurar la legalidad; de hecho, varios gobiernos de países productores han manifestado su intención de tratar algunos esquemas de certificación privados como equivalentes a la verificación de la legalidad, con lo que se dice adiós a las concesiones certificadas, en cuanto a las demandas administrativas por asegurar la legalidad. Esta convergencia es bastante diferente de las iniciativas industriales que buscan ‘verificar’ su madera en términos de origen legal y cumplimiento legal (por ejemplo, los estándares sobre ‘madera controlada’ del FSC, o el programa ‘validación de madera legal’ del SGS).

Pero, ¿cómo se debiera evaluar esta convergencia entre certificación y verificación en cuanto a la calidad del manejo forestal y otros temas más amplios, como la justicia social y la equidad entre las gentes que dependen del bosque?

22.4 FLEGT y seguridad de la legalidad

Asegurar la legalidad es un concepto mucho más preciso que el de sostenibilidad, ya que se enfoca solamente en las leyes locales, y no en temas complejos como la explotación sostenible y sus dimensiones ecológicas, sociales y económicas. Sin embargo, asegurar

la legalidad constituye un serio desafío, particularmente en el mundo en desarrollo. La magnitud del desafío es evidente en algunos de los casos de estudio revisados en este libro. Un caso extremo es el de Indonesia (Capítulo 15), donde hay alrededor de 800 leyes, regulaciones y decretos aplicables a los bosques. En tal situación, asegurar que todas las leyes nacionales y locales se cumplan resulta materialmente imposible. Como se discutió en el Capítulo 19, decidir cuáles leyes son las más importantes para asegurar la legalidad puede no ser fácil. La industria forestal tratará de que la interpretación sea lo más reducida posible (limitada a los estándares del sector forestal); las ONG presionarán por interpretaciones más amplias para incluir temas como derechos de propiedad e intereses de los grupos indígenas. Esto bien pudiera crear un impás, con el gobierno incapaz de arbitrar entre las dos fuerzas.

En otras situaciones, los desafíos pueden ser más directos –en un extremo, cómo evitar la complicidad de actores estatales con operadores industriales deshonestos; en el otro, aspectos técnicos valiosos pero difíciles de trasladar a la práctica, con lo que se comprometen los esfuerzos de los operadores más legítimos para actuar dentro de la legalidad.

22.5 La convergencia: pros y contras

La convergencia entre el aseguramiento de la legalidad y la certificación es un nuevo desarrollo que, seguramente, tendrá implicaciones en los organismos de certificación y en el movimiento que busca asegurar la legalidad. En términos operacionales, tal convergencia tiene mucho de recomendable. Sin embargo, la certificación y la verificación son instrumentos contrastantes y sus intenciones, bastante diferentes (Cuadro 22.2)¹. En esta sección primero se analizan los argumentos a favor de la convergencia y luego los argumentos en contra.

Cuadro 22.2
Diferencias claves entre verificación y certificación

Certificación	Verificación
Iniciativa voluntaria del sector privado	Iniciativa legal impulsada por el gobierno
Global en alcance y práctica, pero más avanzada en el norte	Global en alcance pero no en la práctica; enfocada en países de alto riesgo
Busca cumplir con el concepto de manejo forestal sostenible	Busca cumplir con un concepto más específico: el cumplimiento legal
Incluye estándares de proceso y desempeño	Todavía no definido; los AAV-UE favorecen los estándares de desempeño

Argumentos a favor de la convergencia

El hecho de que los principales esquemas de certificación exigen la adherencia a las leyes locales y nacionales como una precondition para la certificación implica que hay un

¹ Para una comparación más en detalle, ver Cuadro 2.1.

traslape esencial entre certificación y verificación de la legalidad. Si un área de bosque es certificada, la madera sacada de ese bosque debe cumplir con todas las leyes relevantes. Entonces, para las empresas productoras y para el gobierno tiene sentido, en términos financieros y administrativos, tratar la certificación como un sustituto de la verificación legal, pues con ello se evita la duplicación de requisitos burocráticos y costos asociados.

Segundo, puesto que en última instancia, la certificación se basa en una evaluación independiente del cumplimiento de las normas legales a manos de un certificador acreditado (por lo general, una firma comercial), se busca a toda costa evitar conflictos relacionados con la soberanía nacional, que emergen cuando agentes externos (donantes, ONG u otros) entran en discusión con entes gubernamentales en cuanto a la interpretación de las leyes nacionales.

Tercero, los nuevos esquemas enfocados en el sector demanda, como varios de los esquemas europeos de compras recientemente implementados, trabajan bien según sus defensores y pueden servir de modelo para países productores y consumidores. Esquemas como el CPET (Central Point of Expertise on Timber) del Reino Unido, buscan ofrecer información detallada y consejo a los proveedores y compradores de madera en cuanto a cómo cumplir con los requisitos gubernamentales, de manera que solo se use madera proveniente de fuentes verificadas como legales y sostenibles. Tales esquemas buscan enfrentar una necesidad real sentida entre los compradores y minoristas de la madera que desean operar legalmente pero para quienes ha sido difícil controlar a sus proveedores.

CPET identifica cuatro dimensiones claves de la legalidad: derechos de uso, cumplimiento de leyes relevantes, pago de impuestos y cumplimiento con los requisitos del CITES. Los derechos de uso son, por lo general, los más problemáticos. Por ejemplo, el Consejo Malayo de Certificación de la Madera se ha enfrentado con ONG defensoras de los derechos de los pueblos indígenas, quienes alegan que los derechos consuetudinarios pueden verse afectados con la formalización de la tenencia de los bosques (ver Capítulo 16 y Nussbaum y Simula 2005).

En términos puramente prácticos, la evaluación a proveedores individuales va más allá de la capacidad de los esquemas de compras. Estos esquemas se basan en estándares de certificación que actúan como apoderados. Por las mismas razones es que los gobiernos productores se interesan en esquemas de certificación. Los defensores argumentan que, si bien tales esquemas pudieran no ser lo ideal para asegurar la legalidad, sí son lo suficientemente buenos y, además, resuelven un dilema real a la industria forestal.

Hay experiencias de fuera del sector forestal que apoyan esta valoración positiva. Por ejemplo, las autoridades que establecen estándares para la carne en Europa reconocen el valor de los esquemas de certificación del sector privado y premian a las empresas que se toman el trabajo de cumplir con ellos, reduciéndoles los requisitos regulatorios (Capítulo 3). En términos del manejo, esto es bastante sensato.

Argumentos contra la convergencia

No todos los expertos favorecen la convergencia. Las críticas al uso de la certificación como sustituto de la verificación legal tienen que ver tanto con principios como con la práctica.

En cuanto a los principios

Para los escépticos, el aspecto principal es la legitimidad de esquemas voluntarios como sustitutos de la gobernanza nacional. Ellos alegan que la certificación es una herramienta del sector comercial y no fue diseñada para servir a los intereses públicos ni a los requisitos regulatorios de los países. Tales esquemas ayudan a quienes manejan los bosques a encontrar soluciones de mercado aceptables, para demostrar a los consumidores de productos de madera que se están usando altos estándares de manejo forestal. Sin embargo, los críticos argumentan que la certificación no debiera sustituir las funciones legítimas de gobierno en cuanto a la regulación de la actividad económica nacional. Las agencias internacionales de acreditación, como el FSC o el PEFC, no responden ante la opinión pública en la misma forma en que los gobiernos democráticos deben hacerlo. Si de alguna manera tienen que responder es, más que todo, en el ámbito internacional y no dentro de los límites del país. De hecho, se podría decir que los esquemas de certificación tienen el potencial de socavar el desarrollo de los países al asumir funciones paralelas a responsabilidades esenciales del estado que deben emanar de instituciones nacionales, según lo define la constitución. Este es particularmente el caso en estados frágiles donde se intenta rehabilitar las instituciones del estado. Bajo este punto de vista, el cumplimiento legal no es un área donde el sector privado tenga legitimidad para operar por sí mismo.

Una segunda crítica es que los esquemas de certificación no fueron diseñados con el propósito de asegurar el cumplimiento legal. Más bien, la certificación forestal se estableció con el fin de ayudar a los usuarios legítimos del bosque a demostrar su manejo responsable de los recursos (Colchester 2006). Los esquemas de certificación se han diseñado teniendo en mente un objetivo muy amplio –el manejo forestal sostenible – y no el objetivo mucho más específico del cumplimiento legal. Además, el diseño de los esquemas de certificación se enfocó en un grupo específico de usuarios –aquellos que quieren mostrar sus altos niveles de buen manejo. En contraste, la verificación legal afecta a todos los que trabajen en el sector forestal. Para tener un impacto, la verificación debe ser capaz de identificar a quienes incumplen las leyes y, mediante actividades de acatamiento obligatorio, hacer que se pongan a derecho.

Como lo muestran las Figuras 1.1 y 1.2 del Capítulo 1, la certificación está mucho menos desarrollada en los países donde es común la tala ilegal, y mucho más avanzada en países donde el cumplimiento legal no es un problema mayor para el desarrollo de las políticas. Esta situación se da principalmente en los países desarrollados del norte (aunque también se han certificado plantaciones forestales en el sur). Las razones por las cuales la certificación no ha avanzado más rápidamente en los bosques naturales tropicales reflejan las significativas restricciones que el manejo forestal enfrenta en cuanto a objetivos económicos, ecológicos y sociales. Ninguna de esas restricciones puede enfrentarse fácil ni rápidamente, como lo demuestra la experiencia de más de una década. Se puede suponer que, en esta situación, la falta de certificación no es el resultado de falta de compromiso o de esfuerzo por parte de los organismos certificadores. Los escépticos argumentan que un rápido aumento en el número de bosques certificados en regiones tradicionalmente poco certificadas es el resultado de un mayor compromiso con los estándares, y no de un cambio súbito en los niveles de cumplimiento.

En cuanto a la práctica

Las ONG especializadas en derecho ambiental alegan que hay instancias en donde se han aceptado los estándares de certificación como prueba de legalidad en situaciones en las que hay clara evidencia de producción ilegal. Aun donde tales reclamos son justificados, no socavan totalmente la empresa pues es inevitable que se cometan algunos errores. Sin embargo, sí refuerzan las sospechas de que los estándares de cumplimiento se pudieran ver comprometidos, puesto que los intereses comerciales son los que guían el proceso.

Otras áreas preocupantes

Hay otras dos áreas de preocupación:

- Conflictos de intereses entre los proveedores de servicios
- Sesgos anti pequeños productores y antipobres

Conflictos de intereses. Un tema que requiere atención es el poder de los organismos de acreditación para prevenir conflictos de intereses con certificadores individuales. El surgimiento de la verificación de la legalidad como una iniciativa importante de política internacional ha hecho que la industria certificadora se interese por capturar un nuevo negocio. En consecuencia, los certificadores podrían encargarse de verificar el cumplimiento legal tanto en esquemas del sector público como del sector privado. Hay aquí un conflicto potencial de intereses que podría provocar reclamos, ya que los intereses comerciales podrían influir en las decisiones de cumplimiento. Esto sin pensar que el personal encargado de la certificación puede, eventualmente, cruzar la línea en sus relaciones con los operadores a quienes certifican. A pesar de que los organismos acreditadores tienen reglas para limitar estos abusos, todavía queda un área sin control. El problema se acentúa por las prácticas de algunos certificadores de contratar misiones de certificación con consultores independientes que eventualmente estarían trabajando para ambos lados.

Sesgos anti pequeños productores y antipobres. Un tema recurrente en este libro es el de las relaciones entre política y equidad. Muchas de las empresas que operan legalmente (particularmente en pequeña escala) no ven incentivos financieros por invertir en la certificación voluntaria. Si la certificación se usara como un sustituto del cumplimiento legal, tales empresarios quedarían en desventaja. Puesto que la certificación ya ha sido tomada por las grandes empresas forestales a nivel mundial, existe el peligro de que las empresas en pequeña escala sean desplazadas por las grandes. El mercado sería capturado por las operaciones certificadas ya existentes, pues tienen la ventaja de poder demostrar legalidad de manera convincente, en especial en los mercados de exportaciones de mayor valor. Esto podría acentuar la incipiente consolidación de la industria (un aspecto que se verá en detalle en el Capítulo 26).

22.6 Hacia adelante: ¿La certificación como un complemento de la verificación?

Las controversias de alto vuelo en relación con la certificación de los bosques no son nuevas y han pasado a formar parte del paisaje de las grandes agencias de certificación.

Lo que sí es nuevo, sin embargo, es el efecto en la certificación del renovado interés por la legalidad. Esto es producto del enfoque del FLEGT en las políticas, en especial la implementación del Plan de Acción de la UE. El surgimiento de este tema en la política forestal podría tener una profunda influencia en las percepciones públicas e interés en aspectos de legalidad. Esto podría afectar en particular, y más bien negativamente en el extremo de alto riesgo del espectro, a los mercados consumidores. Tanto los organismos acreditadores como los certificadores deberán tener en cuenta estos cambios e incrementar la vigilancia sobre la aplicación de sus estándares. En países donde esté en proceso un AAV con la UE, las definiciones sobre legalidad están en el ojo público. Los certificadores debieran revisar con mucho rigor y transparencia los criterios que utilizan para evaluar el cumplimiento legal con los estándares nacionales.

Un aspecto muy diferente es cómo debe evaluarse la convergencia entre certificación y verificación en términos de gobernanza, y no solo en cuanto a la interpretación del cumplimiento legal. Seguramente hay buenas bases *prima facie* para ver con buenos ojos cualquier medida que mejore las probabilidades del manejo sostenible y de los mecanismos de consulta pública necesarios para alcanzarlo. De la misma forma, tiene sentido dar un trato preferencial a aquellas operaciones que ya están tratando de actuar dentro de la legalidad, y eximir las de costos adicionales innecesarios. Sin embargo, los críticos alegarán que usar la certificación como sustituto de la legalidad es “poner la carreta delante del caballo”. Para que sea eficaz, la verificación de la legalidad requiere la autoridad del estado y claras líneas de responsabilidad no ligadas con intereses económicos. La transferencia de esta autoridad a entes con intereses en el mercado arriesga socavar la legalidad aun antes de que el movimiento FLEGT haya siquiera despegado.

Entonces, hay fuertes argumentos para mantener no solo una separación conceptual sino institucional entre certificación y cumplimiento legal. Esta separación daría prioridad a la definición estatal de estándares de legalidad e impulsaría una evaluación rigurosa y única.

Si se acepta esta interpretación, habría que imponer dos tipos de condiciones a los certificadores:

- Los certificadores deben ser mucho más rigurosos y transparentes al emitir juicios de conformidad con la ley si sus interpretaciones van a ser aceptadas sin cuestionamientos por las ONG y otros activistas y, en última instancia, por el público en general.
- Las agencias de acreditación deberán asegurarse de que sus propósitos no se vean comprometidos por intereses comerciales en cuanto a:
 - la evaluación del cumplimiento de los estándares, particularmente en cuanto al paso del tiempo; es necesario dar seguimiento de cerca para asegurarse de que no se de un retroceso en los estándares aplicados.
 - los individuos y organizaciones en los cuales se basan para evaluar el cumplimiento; se debe tener cuidado de que no se presenten conflictos de intereses.

Bien pudiera ser necesario contar con códigos de conducta claros para ambas corrientes de trabajo y para mantener la separación. También pudiera ser útil tener algún tipo de esquema de licencias para los verificadores de la legalidad.

22.7 Conclusiones

Hay algunas ambigüedades en el funcionamiento actual de los principales sistemas de certificación en cuanto a cómo probar el cumplimiento legal; es probable que tales ambigüedades se magnifiquen y acentúen con el nuevo movimiento de verificación de la legalidad. Un mensaje importante es que ambas corrientes de regulación, voluntaria y legalmente establecida, deben desarrollarse simultáneamente. Sin embargo, no debemos olvidarnos del problema que las hizo nacer: la necesidad de mejorar la pobre gobernanza en el sector forestal. Claramente, el estado juega un papel crítico, ya que tiene que responder a los ciudadanos (aun si de manera imperfecta); las instituciones del sector privado no tienen ese compromiso.

Esta evaluación no solo es relevante para el movimiento de certificación. El contexto para asegurar la legalidad pareciera estar cambiando; entonces, los efectos podrían ser de dos direcciones. Particularmente en el área de las instituciones, las autoridades forestales podrían tener mucho que ganar con la experiencia de la certificación durante la última década, si construyeran sobre esas fortalezas para verificar la legalidad. Esas fortalezas se dan en las áreas de gobernanza de sistemas y acreditación de los proveedores de servicios –actualmente, en ambas el cumplimiento legal no está bien conceptualizado y su credibilidad depende de ello. Si bien la convergencia entre certificación y cumplimiento de la legalidad significa un desafío particular para el movimiento ya establecido (la certificación), este mismo movimiento todavía tiene algo que ofrecer a la nueva iniciativa.

Capítulo 23

Nuevas tecnologías para apoyar la gobernanza forestal mejorada

Este análisis fue escrito por Neil Bird y Hans Thiel, a partir de Bird, N; Thiel, H. 2007. *New technologies in support of improved forest governance: factors influencing success*. London, UK, ODI. VERIFOR Briefing Paper No. 7.

23.1 Introducción

La aplicación de tecnologías innovadoras abre nuevas posibilidades al control regulador en el sector forestal. La introducción de nuevas tecnologías se está dando gradualmente a medida que los países reconocen los beneficios potenciales y desarrollan la capacidad necesaria. Este capítulo examina esas nuevas tecnologías desde la perspectiva de la gobernanza forestal y da ideas de cómo apuntalarlas con disposiciones institucionales que fortalezcan la responsabilidad y transparencia públicas y den independencia de acción. El capítulo inicia con un vistazo general sobre las tecnologías en el contexto del sector forestal, a partir del caso de Brasil. Luego, reúne los hallazgos e identifica aspectos claves que influyen en que la tecnología se adopte exitosamente en los sistemas de gobernanza forestal.

23.2 ¿Cuáles son las tecnologías involucradas?

Una innovación importante en años recientes ha sido la introducción de *sensores remotos* por medio de satélites y aeronaves de altitud; los sensores remotos permiten producir imágenes detalladas de grandes áreas de paisajes boscosos. Ahora es posible adquirir imágenes de bosques completos que permiten a las autoridades identificar desde incendios forestales hasta aprovechamientos no autorizados.

Puesto que la información viene en formato digital, puede transformarse e incorporarse a un *sistema de información geográfica (SIG)*. También se puede combinar con otras fuentes de información geográfica (p.e., mapas topográficos) para crear un análisis comprensivo de cobertura forestal y, en el tiempo, de cambios en el uso de la tierra (entre los cuales, la deforestación es claramente un interés principal). Mapas de límites del bosque tomados de los mapas topográficos pueden superponerse a la imagen de satélite para encontrar las diferencias entre los límites ‘oficiales’ y los reales.

Otra información que puede incorporarse al SIG es el uso manual de *sistemas de posicionamiento global* que identifican y registran la ubicación de un punto. Datos relevantes para el sector forestal van desde la ubicación de facilidades de procesamiento de madera hasta la posición de patios de acopio de trozas, e incluso de árboles individuales.

Las tecnologías basadas en internet (incluyendo bases de datos integradas y accesibles en línea) ofrecen nuevas oportunidades para comunicar información que hasta ahora solo se tuvo en papel. Los formatos administrativos y los permisos y autorizaciones que forman el meollo de los controles regulatorios forestales nacionales pueden ahora transferirse electrónicamente entre la autoridad forestal y los usuarios del bosque, con lo que se ahorra tiempo y esfuerzo. La red mundial (www) es una herramienta excepcional para poner a disposición la información de la administración forestal de manera más amplia y transparente.

23.3 ¿Qué se puede esperar de estas nuevas tecnologías en los sistemas de gobernanza forestal?

Hay una serie de fallas en la gobernanza del sector forestal que las nuevas tecnologías deben enfrentar. La coordinación y conexión insuficiente entre los sistemas de administración y de información gubernamental hacen que aumente la ineficiencia. Es posible que no se cuente con registros sobre la tenencia de la tierra, sobre procedimientos ambientales administrativos, sobre monitoreo del cambio de uso de la tierra, sobre impuestos públicos y sobre generación de ingresos; si existen, pueden estar incompletos o desactualizados. Si las oficinas de administración forestal se ubican en centros regionales muy alejados de las áreas de bosques, es difícil asegurar que todos los requisitos administrativos asociados con el cumplimiento legal se mantengan en orden.

Un problema común es la poca responsabilidad de la autoridad forestal debido a la falta de información. Los datos sobre el pago de licencias y generación de ingresos por lo general no están abiertos al escrutinio público, lo que deja al sistema vulnerable al uso incorrecto.

Sin embargo, si se aceptan nuevas tecnologías en gran escala en el sector forestal, es necesario que los diferentes grupos de usuarios aprecien los beneficios. Desde la perspectiva del estado, se pueden identificar tres beneficios principales:

- Las expectativas de mayor transparencia y menores oportunidades de corrupción. Mediante la automatización de permisos y de los formatos de insumos y resultados hay menos oportunidad para la falsificación de documentos.
- Mayor probabilidad de publicación a tiempo de información estadística sobre datos geográficos, otorgamiento de licencias, establecimiento de sanciones y resultados. Esto ayudará a mejorar la transparencia general del sistema regulador y a aumentar la confianza pública en la autoridad reguladora.
- Posibilidad de mejorar el manejo en el sector público. Esto puede lograrse con, por ejemplo:
 - la simplificación de tareas burocráticas
 - el mejoramiento de la recaudación de ingresos públicos
 - la asignación de los limitados recursos para hacer cumplir la ley mediante el acatamiento estratégico
 - la identificación de cuellos de botella en el sistema administrativo, los cuales pueden causar retrasos y, posiblemente, corrupción

- la mayor comunicación entre las diferentes ramas de la administración del gobierno, con lo que se logra tener la información a tiempo para tomar las decisiones políticas.

Las empresas forestales también pueden esperar ganancias directas con las mejoras en el clima de inversión en el sector privado, el cual aparece como resultado de procedimientos de asignación de concesiones y de venta de madera más transparentes y competitivos, y de mejores herramientas disponibles en el mercado electrónico. El último aspecto ha sido poco desarrollado en muchos países productores de maderas tropicales, pero ofrece la posibilidad de un sistema de ventas más rápido y eficiente, en comparación con los métodos tradicionales de mercado. El uso de nuevas tecnologías también debiera garantizar servicios más convenientes y asequibles a todos los actores, en especial mediante el acceso en línea a los procedimientos administrativos para los usuarios privados, aun en sitios remotos.

23.4 ¿Qué factores impiden que las tecnologías contribuyan a mejorar la gobernanza en los bosques?

La introducción de nuevas tecnologías no responde únicamente a consideraciones tecnológicas, aunque estas pueden ser significativas. Otros factores deben considerarse al evaluar el papel potencial que la tecnología puede jugar en un sistema regulatorio. Tal como lo ilustra el caso de Ecuador, los factores políticos pueden ser una restricción mayor, especialmente cuando el sector forestal tiene poca prioridad política. Los grupos de interés que se benefician del *status quo* son los que más se van a oponer a las mejoras en el sistema regulatorio, si con ello salen perdiendo. Entonces, un fuerte liderazgo de la administración pública, la industria o la sociedad civil (o una combinación de los tres) pudiera ser necesario para convencer a los políticos de dar apoyo al cambio. La introducción de nuevas tecnologías también puede resultar afectada donde no se tienen políticas y estrategias de gobierno para su introducción y manejo. A menudo, este es un problema de alcance general y su solución va más allá del sector forestal.

La inercia pública también puede ser una limitación. Donde la ciudadanía tiene oportunidades limitadas de participación en la toma de decisiones, es poco probable que se interese en los avances tecnológicos que pudieran mejorar esa participación. Tales actitudes se fortalecen por una falta general de confianza en la capacidad de las instituciones públicas para cumplir con sus funciones. También es necesario considerar los factores legales. Un marco legal que no reconozca la identidad electrónica para propósitos administrativos, o la información proveniente de sensores remotos para el cumplimiento de la ley, deberá primero revisarse antes de pensar en nuevos controles regulatorios. Esto puede retrasar la introducción de tecnologías, en particular para mejorar el cumplimiento legal del monitoreo.

Hay factores institucionales que pueden ser limitaciones significativas para la adopción de tecnologías. Entre los problemas comunes están las limitaciones del presupuesto público y de infraestructura para la administración forestal y, en

consecuencia, la falta de personal capacitado para mantenerse al día con el cambio tecnológico. La tecnología es todavía cara y por encima de los medios de muchos servicios públicos. La concentración de diversas responsabilidades en una sola institución –lo que es frecuentemente el caso de la autoridad forestal nacional – limita las oportunidades de especialización. Contar con un grupo de expertos en tecnologías es simplemente imposible en instituciones pequeñas (donde el conocimiento experto se reduce a una o dos personas).

La implementación de las tecnologías depende de la colaboración inter-departamental. Sin embargo, la falta de coordinación entre instituciones en cuanto a la introducción y desarrollo de estas tecnologías, y el traslape y/o conflictos entre funciones y competencias entre los diferentes niveles de gobierno suelen ser limitaciones adicionales que deben resolverse. Finalmente, las limitaciones tecnológicas también deben encararse. En muchas áreas rurales, el acceso a internet es poco confiable o inexistente. Además, aunque las computadoras son ahora mucho mejores, todavía tienen problemas en lugares donde los niveles de humedad y polvo son muy altos. La falta de *software* especializado y de datos de sensores remotos impide que las nuevas tecnologías se incorporen a la administración de los bosques. Por ejemplo, el uso de imágenes de banda visible es muy restringido en los trópicos, donde la cobertura de nubes limita seriamente el número de días al año en que tales datos se pueden coleccionar. Aun si se tienen datos bastante completos, comparar las imágenes con observaciones de campo puede ser difícil si la resolución de las imágenes no es lo bastante alta, lo que limita su uso en actividades de cumplimiento de la ley.

23.5 ¿Cómo vencer esas limitaciones?

En varios países ya se ha empezado a trabajar con esas limitaciones. Un ejemplo particularmente instructivo es el de Brasil, que ha hecho inversiones significativas en nuevas tecnologías en respuesta a la preocupación nacional e internacional por la deforestación en la Amazonia. Tres tipos de reformas han acelerado la adopción de tecnologías en el sector forestal.

Primero, se han aclarado los papeles y competencias de los diferentes niveles de gobierno. Este es un problema común en países donde se viene implementando la descentralización, sin una clara resolución de mandatos regulatorios.

Segundo, se ha dado atención específica al fortalecimiento de las competencias profesionales en la administración forestal. Tradicionalmente, los departamentos forestales nacionales privilegian el trabajo de campo, lo que ha hecho que no se aprecie el potencial que ofrece la adopción de sistemas tecnológicos modernos. Esto viene cambiando lentamente, a medida que una generación de jóvenes técnicos, más cercanos a las computadoras, empieza a incorporarse a la administración del gobierno.

El tercer tipo de reformas ha sido la creación de nuevos sistemas, mediante considerables inversiones públicas para que tales sistemas funcionen. Esto solo es posible cuando hay voluntad política e institucional que garantice los recursos financieros en el presupuesto anual del gobierno.

Estos tres tipos de reformas se analizan en detalle a continuación.

Funciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno

Como se vio en el Capítulo 9, el Consejo Nacional del Medio Ambiente del Brasil (CONAMA) propició un cambio político mayor a fines del 2006. Se dio a los estados que conforman la federación un año para asumir las competencias forestales dentro del marco del Sistema Nacional de Manejo Ambiental (SISNAMA). A la fecha, todos los estados han desarrollado su propia administración forestal y sistemas de control, que forman parte del Sistema Nacional de Información Forestal (SISCOM) y del Sistema Nacional de Información Ambiental (SISNIMA).

En el momento en que se escribía este trabajo, se discutía en la Comisión Interinstitucional del Coordinación del Programa Forestal Nacional (CONAFOR), un protocolo de funciones y responsabilidades compartidas bajo el nuevo régimen forestal descentralizado. Este es un paso importante. Antes de estas resoluciones, había traslpos de competencias entre la agencia federal del medio ambiente (IBAMA) y los estados, lo que causaba ineficiencia, duplicación y aun serios conflictos. La falta de una clara división de funciones y competencias entre los niveles de gobierno imposibilitó el establecimiento de un sistema coherente de administración forestal y otorgamiento de derechos sobre la tierra, y limitó seriamente la adopción de nuevas tecnologías.

Aunque los estados tenían libertad para implementar sus propios sistemas de control, también tenían el apoyo de la agencia federal. Parte de ese apoyo consistía en un acuerdo para introducir sistemas electrónicos y la conformación de una comisión de múltiples actores para monitorear el proceso. Las instituciones federales, IBAMA y el Ministerio del Ambiente (MMA), han puesto a disposición de los estados, y sin costo alguno, un nuevo sistema electrónico de control forestal y capacitación para su uso (ver sección 23.6).

El monitoreo de las actividades forestales ilegales a escala nacional todavía está en manos de las agencias federales, bajo la coordinación del grupo de trabajo permanente interministerial para reducir la deforestación en la Amazonia brasileña (GTPDA). El decreto presidencial que creó el GTPDA comprometió la participación de diez ministerios para asegurar una amplia respuesta colectiva. Además se cuenta con la participación de organismos proveedores de tecnología, como el Instituto Nacional de Investigación Espacial (INPE). La obtención de datos técnicos (p.e., de sensores remotos) ha sido un factor crítico para formarse un panorama claro de la situación en la Amazonia, que guíe las acciones regulatorias. Por ahora, se depende del sistema DETER, un sistema de monitoreo satelital que permite detectar acciones de deforestación ilegal en toda la región amazónica, casi en tiempo real.

Fortalecimiento de las competencias de la autoridad forestal pública

Desde el 2003, IBAMA ha contratado un número significativo de nuevos empleados, con lo que ha incrementado su fuerza laboral en más de un 25%. A la vez, se han implementado acciones disciplinarias para despedir a docenas de funcionarios acusados de corrupción. Como resultado, IBAMA cuenta ahora con profesionales jóvenes y proactivos, que confían en el uso de las nuevas tecnologías. Un proceso similar se ha iniciado a nivel de los estados, pues la descentralización de las competencias forestales a los estados no incluye la transferencia de recursos del IBAMA.

Creación por ley de nuevos sistemas de información electrónica

La Resolución 379 del CONAMA creó un sistema que exige a todas las agencias ambientales estatales desarrollar sistemas de información forestal. Los estándares básicos y criterios mínimos que se deben considerar en esos sistemas de información se establecen a nivel federal. Tales sistemas estatales deben permitir el acceso y proveer la información al SISCOM.

De acuerdo con la Instrucción normativa no. 5 (MMA IN No. 5 / 11.XII.2006), todos los planes de manejo forestal aprobados deben registrarse en el Catastro Nacional de Planes de Manejo Forestal Sostenible (CNPM), de acceso público por internet. La información se actualiza en una base de datos centralizada, al menos dos veces al año, y cada nivel de gobierno deberá entregar un informe anual al servicio forestal federal.

Este grado de manejo de la información no habría sido posible antes de que se introdujeran las bases electrónicas de datos. Algunos de los primeros sistemas de información han sido impulsados a nivel estatal, como en el estado de Mato Grosso (Recuadro 23.1).

Recuadro 23.1

Tecnologías para apoyar las reformas en el sector forestal en Mato Grosso, Brasil

Durante 1999, una fundación ambiental estatal de Mato Grosso (*Fundação Estadual de Meio Ambiente* -FEMA), con apoyo del Programa piloto para la conservación del bosque lluvioso brasileño (PPG7), desarrolló un sistema de planificación del uso de la tierra (*Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural* -SLAPR). SLAPR entró en vigencia en el 2000, y fue un sistema de información pionero en Brasil; su objetivo principal fue la reducción de la deforestación ilegal. En una base de datos centralizada, se combina información de permisos ambientales en propiedades rurales y de monitoreo y control del cambio de uso de la tierra. El sistema se aplica a bosques privados y contiene la siguiente información: los límites geo-referenciados de cada propiedad, el área de reserva legal dentro de la propiedad, donde se debe respetar la cobertura forestal, y todas las áreas de protección, incluyendo pendientes fuertes y zonas de amortiguamiento a lo largo de los cursos de agua. Una vez que se emite una licencia ambiental para una propiedad dada, todos estos datos se ingresan al sistema de manera que se puedan monitorear los cambios en la cobertura forestal por medio de imágenes de satélite y se puedan aplicar medidas de acatamiento, si fueran necesarias.

Inicialmente, el sistema tardó bastante en lograr impactos evidentes en cuanto al acatamiento de la ley. Los datos del 2004 mostraban que la deforestación ilegal en áreas concesionadas no era significativamente menor que en áreas no concesionadas, lo que indicaba que el cumplimiento de la ley y la sanción de la deforestación ilegal seguían siendo débiles. Las primeras señales positivas se dieron en junio y agosto 2005, con dos espectaculares operaciones anti-corrupción llamadas *Operação Curupira* 1 y 2, mediante acciones coordinadas entre el Ministerio del Ambiente, el Ministerio Público y la Policía Federal. Estas operaciones permitieron descubrir que ciertos funcionarios de FEMA habían favorecido a madereros ilegales mediante la manipulación de imágenes de satélite y la emisión de documentos falsos para blanquear madera ilegalmente obtenida.

Recuadro 23.1 continúa

Recuadro 23.1 continuación**Tecnologías para apoyar las reformas en el sector forestal en Mato Grosso, Brasil**

Poco después de estas dos operaciones, FEMA (que había sido una fundación semi-autónoma) fue suspendida y remplazada por una oficina estatal dentro de la administración pública, llamada SEMA (*Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso*). SEMA agregó dos nuevas tecnologías al SLAPR para administrar sus competencias en Mato Grosso: una base de datos de productores y consumidores de productos forestales (CC-SEMA) y un sistema en línea de administración y control de productos forestales (SISFLORA).

Como parte del sistema SLAPR, para aprovechar madera o talar bosque natural en Mato Grosso se necesita una licencia ambiental (LAU). Además, SEMA debe aprobar el plan de manejo forestal o el permiso de deforestación, el cual genera un 'crédito' de madera en el sistema SISFLORA. Los productores de madera pueden manejar en línea su crédito de madera e imprimir por sí mismos sus permisos de transporte, pero antes deben haberse inscrito en la base de datos CC-SEMA. Para inscribirse en CC-SEMA, deben probar su estatus legal y cumplimiento con regulaciones relevantes (en cuanto a tenencia de la tierra, licencias ambientales, permisos municipales, etc.). Esto se hace para asegurar que toda la cadena productiva esté cubierta por el sistema de control y para evitar que se usen empresas ficticias para blanquear madera ilegal (como ocurrió en el pasado).

Una vez registrados en CC-SEMA, los madereros pueden tener acceso en línea a SISFLORA mediante una palabra clave personal. Los productores tienen acceso a sus volúmenes de madera y los pueden ofrecer en línea a consumidores industriales registrados. Solo cuando el consumidor acepta la madera ofrecida y se formaliza la transacción, se debita el volumen de madera vendida (por especie) del plan de manejo. Se imprime, entonces, un permiso de transporte de madera individualizado mediante un código de barras. Un rasgo innovador de este sistema es el nexo creado entre productores y consumidores mediante un proceso administrativo, lo que demuestra el potencial del intercambio electrónico (mercado) para la madera legalmente producida, entre actores registrados en el CC-SEMA.

23.6 Reemplazo de controles en papel por controles electrónicos

En Brasil, durante varios años IBAMA ha venido construyendo un nuevo sistema electrónico de administración y control: el sistema DOF (*Documento de Origen Florestal*), implementado a escala nacional en setiembre 2006. Para cumplir con este nuevo sistema de control, quienes trabajan en los bosques deben registrarse en una base de datos administrativos: el CTF (*Cadastro Técnico Federal*), en funcionamiento desde el 2001 y accesible en línea. En contraste con la base de datos CC-SEMA de Mato Grosso (Recuadro 23.1), los usuarios pueden registrarse en línea. Sin embargo, si la autenticidad de la información es sospechosa, la administración forestal podrá solicitar al usuario el envío de documentación en duro².

2 Chaves, JH. Setiembre 2006. Comunicación personal.

Tanto en el sistema DOF como en SISFLORA, los permisos de transporte de madera con código de barras (DOF o GF), que se generan electrónicamente remplazan el anterior permiso de transporte emitido en papel (el cual había perdido toda credibilidad). Estos nuevos permisos de transporte dan cuenta del origen y volumen de las trozas. A su llegada a la planta procesadora, el código de barras se usa para leer en el sistema en línea y para generar el crédito de madera que la industria necesita para emitir sus respectivos permisos de transporte (DOF o GF) para productos intermedios. En comparación con el sistema anterior, el productor tiene ahora la responsabilidad de imprimir sus permisos y de informar a la administración, lo que reduce costos y burocracia. El código de barras individualiza los permisos de transporte de madera y protege el sistema contra fraudes. El hecho de que se acceda al sistema en línea lo protege contra posibles arbitrariedades de los burócratas locales y reduce las posibilidades de corrupción. Además, ahora es posible determinar con exactitud el origen de la madera en cualquier momento, lo que permite establecer claramente la cadena de custodia que puede verificarse en puestos de control a cargo de las autoridades. Todos los estados están legalmente obligados a dar a IBAMA acceso libre a la información que alimenta al sistema federal SISCOM.

Una restricción en el uso de estos nuevos sistemas es que el usuario debe tener acceso a internet y conocimientos de computación. El acceso a internet se está expandiendo rápidamente en Brasil; por ejemplo, el sistema de pensiones públicas permite el acceso en línea, aun en áreas remotas, para recibir la pensión. IBAMA piensa ofrecer acceso a terminales computarizadas para aquellos que usan el sistema DOF en sus oficinas regionales en todos los estados amazónicos.

Otra restricción práctica es la falta de acceso en línea a las bases de datos desde el sitio de aprovechamiento. Por ello, la información sobre volúmenes y especies debe determinarse con anticipación, lo que reduce la flexibilidad en la toma de decisiones en el sitio. Esto exige una planificación mucho mejor de las operaciones de corta y transporte de madera, y un nivel de eficiencia y consolidación de la industria que, en este momento, no es universal.

23.7 La adopción exitosa de nuevas tecnologías en los sistemas de gobernanza forestal

La evidencia antes discutida sugiere que la adopción exitosa de las nuevas tecnologías para las actividades de verificación y acatamiento de las leyes depende de los progresos hechos en seis áreas claves, las que se describen brevemente a continuación.

Aspectos políticos claves. El apoyo de las más altas esferas de gobierno es una precondition esencial. Por su naturaleza, las decisiones sobre tecnología deben tomarse a nivel central y luego expandirse a todos los niveles. Esto es importante, pues el uso de nuevas tecnologías puede tener importantes implicaciones de costos para el gobierno. La inversión en imágenes comerciales de satélite o aplicaciones de *software* puede ser considerable; entonces, los beneficios que se van a obtener deben ser bien informados. El caso debe ser bien defendido durante las reuniones preparatorias del presupuesto nacional. Tales inversiones deben también aparecer en los instrumentos

de planificación financiera a mediano plazo, como el marco de gastos a mediano plazo, que forma parte del presupuesto de gobierno. Los beneficios deben ser entendidos por quienes toman decisiones (incluyendo el poder legislativo), por el público en general y por los medios. Es posible que esta decisión dependa de políticas administrativas de gobierno más generales, sobre el uso de sistemas tecnológicos.

Aspectos legales claves. Un marco legal que reconozca el uso de nuevas tecnologías para hacer cumplir las leyes y que permita procedimientos de administración pública en línea es otro requisito clave. Tales provisiones raramente existen en la legislación actual y es importante, entonces, que cualquier estrategia para introducir tecnologías en el sistema regulador del estado preste atención a las reformas legales necesarias. Es muy poco probable que tal legislación sea relevante en la agenda política, si se refiere únicamente al sector forestal. Una táctica útil para asegurar que la reforma legal se de a tiempo puede ser, entonces, ampliarla para que abarque una gama más amplia de elementos de la administración gubernamental, donde se vayan a implementar las tecnologías.

Aspectos institucionales claves. Debe haber una clara definición de roles y competencias en el diseño del organigrama y de los acuerdos sociales que den soporte a cualquier sistema de manejo forestal. Las tecnologías para el control en los bosques deben combinarse con tecnologías usadas en otras instancias de gobierno (p.e., tenencia de la tierra, poder judicial, impuestos y otros ingresos). Sin embargo, las acciones integradas no son fáciles de manejar, por lo que es necesario implementar algún tipo de comisión intersectorial para supervisar el cambio. Las autoridades forestales deben ser capaces de usar esas tecnologías para producir información estratégica, si se quiere que tengan un impacto visible en el acatamiento de la ley. Pudiera ser necesario, entonces, que se deban crear, o fortalecer, unidades de comunicación en la administración forestal. La participación del sector privado en la introducción y mantenimiento de las nuevas tecnologías pudiera mejorar la velocidad de la implementación. Las tecnologías también pueden ayudar en el proceso de descentralización, mejorando significativamente la comunicación entre el gobierno federal y estatal. También pueden servir al gobierno central como herramientas eficaces de monitoreo y supervisión de las competencias descentralizadas a autoridades locales y regionales.

Aspectos tecnológicos claves. La infraestructura técnica es, obviamente, un prerrequisito para que los usuarios tengan acceso a internet. Un problema particular es el acceso a internet desde el mismo sitio de aprovechamiento forestal. Con frecuencia, tales sitios son muy remotos como para tener acceso mediante tecnologías inalámbricas, aunque hay que reconocer que este problema se está obviando con el acceso a bases de datos a través de redes de teléfonos móviles. La confiabilidad del acceso y la seguridad en el manejo de los datos son prerrequisitos fundamentales en cualquier sistema de control que emplee tecnologías de este tipo. Para proteger estos nuevos sistemas electrónicos, el sector forestal debe aprender de la experiencia de otros sectores (p.e., el sector bancario) para asegurar la protección y seguridad de los datos electrónicos.

Aspectos claves de acatamiento de la ley. Las infracciones a la ley que han sido detectadas mediante recursos tecnológicos acaban en lentos procesos burocráticos de

sanción administrativa o judicial. Si las ofensas no se sancionan de manera eficaz y a tiempo, se perderá la confianza pública y la credibilidad en el sistema de administración de los bosques. Es fundamental contar con entidades independientes y eficientes que sancionen y una sociedad civil vigilante para cerrar el círculo del acatamiento de la ley, si se quiere que las nuevas tecnologías tengan el impacto deseado.

Aspectos culturales claves. Los bajos niveles educativos en muchas comunidades rurales aumentan su dependencia de intermediarios, independientemente de si la administración forestal trabaja con los sistemas más modernos o con sistemas tradicionales. Tal dependencia aumenta los riesgos de corrupción. Por ello, es de particular relevancia informar y educar a esos usuarios acerca de las reglas y procedimientos necesarios para cosechar madera legalmente, y ofrecerles sistemas simples y accesibles. El mito de que las comunidades rurales no aceptan las nuevas tecnologías ya se ha roto, como lo evidencia el uso entusiasta de teléfonos móviles y mensajería SMS. La introducción de nuevas tecnologías en el sector forestal debe aprovecharse de ese potencial.

23.8 En resumen

Las nuevas tecnologías ofrecen buenas posibilidades para enfrentar las fallas administrativas en el sector forestal, así como beneficios significativos para los principales grupos de usuarios, como el estado, los madereros y otros actores. Sin embargo, el éxito de esas tecnologías puede verse empañado por factores políticos e institucionales y por restricciones tecnológicas. En varios países se está trabajando con esos obstáculos; la experiencia de Brasil es muy ilustrativa pues demuestra el valor de un enfoque de tres vías: (i) aclarar el papel y las competencias de los diferentes niveles de gobierno; (ii) fortalecer las competencias profesionales de la administración forestal; (iii) crear nuevas estructuras e invertir en su funcionamiento. En general, para que los países aprovechen plenamente los beneficios que las nuevas tecnologías ofrecen, es necesario que trabajen en seis áreas claves: aspectos políticos, legales, institucionales, tecnológicos, de acatamiento de las leyes y culturales.

Capítulo 24

Procesos con multiplicidad de actores: lecciones para la verificación de la madera

Este análisis fue escrito por Cecilia Luttrell, a partir de Luttrell, C. 2008. Multi-stakeholder processes: lessons for the process of timber verification. London, UK, ODI. VERIFOR Briefing Paper No. 8.

24.1 Introducción

En las dos últimas décadas se ha dado una proliferación de fuentes de autoridad relacionadas con la gobernanza pública, lo cual ha dado lugar a variedad de asociaciones entre el estado, el sector empresarial, ONG y otros actores de la sociedad civil, y al desarrollo de procesos en los que participan múltiples actores que buscan reconciliar sus puntos de vista. Los procesos de múltiples actores (PMA) también han servido como un medio para aglutinar actores alrededor del FLEGT e, incluso, para el desarrollo de políticas públicas. Debido a la polarización de intereses y puntos de vista, típica en el sector forestal, surgen preguntas sobre cómo lograr coincidencia en tales procesos políticos.

24.2 ¿Cuándo se debe desarrollar un proceso de múltiples actores?

Dadas las expectativas que un PMA puede generar, así como los altos costos de transacción y los conflictos potenciales con procesos democráticos, es necesario que funcionen en forma tal que aumenten la credibilidad en las políticas públicas –y no que la socaven. Una pregunta clave es ¿En qué contextos y para qué temas es conveniente (o no) desarrollar un PMA? La respuesta depende de una variedad de factores, como:

- el objetivo del PMA
- si el PMA se busca como oportunidad para el diálogo o como foro de decisión
- el mandato ejecutivo y legal para lograr coincidencia en las decisiones (o ayudar a implementarlas).

Claridad en los objetivos del PMA

Un primer paso importante es lograr claridad en cuanto a los objetivos del PMA. Una razón por la cual estos procesos se han vuelto tan populares es porque con ellos se obtienen mejores resultados que cuando se trabaja con individuos o instituciones aisladamente. Esta mayor efectividad es el resultado de la gran variedad de insumos y

del compromiso que se genera. También se dice que la naturaleza inclusiva del PMA ayuda a reducir costos, pues las iniciativas son el reflejo de las necesidades de los actores, con lo que también se reducen los tiempos de resolución de conflictos. En términos de implementación, los PMA pueden ayudar a llenar vacíos en el acatamiento legal. Grupos de ciudadanos, por ejemplo, pudieran encargarse de monitorear el cumplimiento e identificar violaciones que las agencias gubernamentales (con personal escaso) pasaron por alto.

Sin embargo, la eficacia de un proceso de múltiples actores no solo está determinada por su capacidad de cumplir con sus objetivos, sino por su capacidad de dar credibilidad y legitimidad al proceso de toma de decisiones. Una perspectiva basada en los ‘derechos’ pone el énfasis en los derechos de los ciudadanos a participar y en la legitimidad que se deriva de esa participación; un enfoque más pragmático ve el PMA más como una oportunidad para que los participantes emitan sus opiniones y desarrollen un entendimiento común de los temas en debate (van Bodegom y Hijweege 2006).

El PMA como mecanismo de toma de decisiones

La participación de múltiples actores promueve el diálogo y la transparencia en los procesos de desarrollo de políticas, pero no todos los PMA se encargan de la decisión final. Entonces, es necesario distinguir entre aquellos casos en los que:

- el objetivo del PMA es dar oportunidad al diálogo y las consultas, pero no a la toma de decisiones (que es responsabilidad de un órgano específico; quizás una autoridad democrática).
- el proceso se diseña como un foro para la toma de decisiones.

Las consultas o participación en un proceso no necesariamente implican la capacidad de implementar las decisiones tomadas. Si los PMA se diseñan como órganos decisorios, se les debe garantizar la autoridad necesaria. Hay que considerar, entonces, aspectos como:

- si el PMA tiene un claro mandato legal y ejecutivo
- los límites de los poderes decisorios entregados al PMA
- la definición del PMA, en relación con otras agencias de gobierno
- la relación del PMA con los mecanismos de responsabilidad democrática.

Del contexto depende que un organismo de múltiples actores tenga un claro mandato ejecutivo y legal para tomar decisiones y lograr acuerdos políticos. Las fuentes de autoridad necesarias para llegar a una decisión consensuada varían con la naturaleza del tema en cuestión, así como con la tradición legal y administrativa. La tradición legal determina qué funciones pertenecen al dominio exclusivo del estado y cuáles pueden –legal o constitucionalmente– ser desempeñadas por organismos de múltiples actores. Por ejemplo, en el caso de los estándares legales, pudiera ser necesaria la aprobación legislativa o judicial de los estándares seleccionados y, entonces, un foro de representantes múltiples pudiera no ser apropiado para la toma de decisiones.

Es importante que se definan claramente los poderes decisorios del PMA y sus competencias en relación con agencias gubernamentales importantes. En el caso de PMA con participación extra-nacional hay que definir explícitamente la relación de las acciones del PMA con las agendas oficiales y asegurar la coordinación con procesos de política nacional e internacional. Una crítica que se hizo a las asociaciones impulsada por la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible (WSSD), por ejemplo, fue su falta de coordinación y sinergias con las agendas oficiales de desarrollo a nivel global y nacional (Malena 2004).

La participación de actores no estatales en los PMA se ve como una posibilidad para que los ciudadanos estén presentes en las decisiones políticas. En contextos en donde no se confía en los organismos estatales, o donde algunos actores importantes sienten la necesidad de contrarrestar el poder del estado, esta participación es muy necesaria. En estos contextos, los PMA son vistos como un paso en el juego democrático para permitir que se escuche una amplia variedad de voces en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, puesto que las estructuras democráticas ya existen –aun si no funcionan a la perfección– se corre el riesgo de que los PMA más bien socaven la democracia, en vez de fortalecerla. Ribot (1999) afirma que los PMA pudieran socavar los mecanismos de responsabilidad estado/sociedad al cuestionar las leyes políticas o administrativas, o desautorizar a representantes locales formales.

Por ello, los PMA deben diseñarse de manera tal que contribuyan al ejercicio democrático y no a usurparlo.

Los PMA como una oportunidad para el diálogo

Muchos opinan que el verdadero valor de los PMA está en el proceso de diálogo y no en la toma de decisiones. Los PMA conectados con el WSSD se enfocaban más en ‘llegar a decisiones que en tomar decisiones’ y se regían por una ley de hierro: solo los gobiernos pueden negociar con los gobiernos (Bäckstrand y Saward 2004:16). Sin embargo, la ausencia de una función formal de toma de decisiones no excluye la influencia de los actores. Aun sin poder de implementación o sin autoridad, algunos PMA han logrado progresos a través del diálogo, creación de consensos y trabajo en red; además, han servido de plataforma para políticas públicas informadas.

Cada PMA debe tener un estatus claro. El estatus exacto (formal o informal), así como sus relaciones con el gobierno, debe explicitarse. La falta de definición del rango de autoridad del PMA es un punto débil de muchos de ellos, y puede afectar el grado de compromiso de los actores.

24.3 Problemas de participación

Entre los aspectos críticos de la participación están:

- Los tipos de actores que se deben considerar
- Medidas a tomar para evitar que se excluya a ciertos grupos
- La forma en que se atienden las dinámicas de poder
- Mecanismos para asegurar la independencia
- Mecanismos de transparencia y responsabilidad.

¿A quiénes incluir?

Una forma de aumentar la credibilidad de un PMA es asegurando la participación de un grupo diverso de actores. Ahora, un desafío clave es asegurar la participación de los actores apropiados. Para ello, hay un cierto número de criterios, dependiendo de los objetivos del proceso.

- Aquellos cuyo apoyo es necesario para implementar las decisiones, o cuya falta de apoyo socavaría el proceso.
- Aquellos que aportan conocimiento y experiencia sobre el tema en discusión.
- Aquellos que tienen el ‘derecho’ a estar allí, pues las decisiones que se tomen les afectarán.

Al aumentar la diversidad de perspectivas se aumenta también el conocimiento y comprensión del problema. El aporte de quienes más saben y las nuevas opiniones ayudan a tener un proceso político mejor informado. La inclusión de actores poderosos y de aquellos cuyo apoyo es necesario para que las decisiones políticas funcionen, mejoran la apropiación y previenen el sabotaje en el futuro. Por ejemplo, el Protocolo Kimberley para diamantes estableció tres grupos informales de trabajo con el sector privado, ONG y representantes de los países involucrados; esto aportó conocimiento (*expertise*) al proceso y mejoró la transparencia (Smillie 2005).

El sector forestal presenta demandas particularmente diversas y conflictivas entre sus actores; en consecuencia, una amplia participación puede ayudar a neutralizar conflictos potenciales.

Un dilema clave es dilucidar quién tiene un interés legítimo. Los lineamientos de buenas prácticas de MFS se enfocan en el uso de criterios claros y en la transparencia a la hora de identificar actores (Malena 2004, Hemmati 2002). Estos lineamientos se relacionan con:

- Representatividad
- Mandato organizacional
- Competencias específicas
- Cumplimiento con valores específicos.

El ‘derecho a participar’ es un criterio poderoso para la selección de actores. El PMA tiene la obligación de considerar a aquellos que se ven afectados por las acciones y decisiones, particularmente cuando los impactos pudieran ser negativos. Un proceso de selección basado en estándares de representación y legitimidad ayudará a controlar el dominio de aquellos grupos que tienen más voz. Sin embargo, es necesario tener cuidado de que tal acreditación no traiga un efecto distorsionado, y cree barreras a la participación de actores menos influyentes y grupos marginales.

¿Cómo mantener la independencia?

El tema de quién selecciona a los representantes es también crítico. Se deben asegurar procesos legítimos para asegurar que la selección sea lógica y transparente. La selección de representantes por elección puede mejorar la legitimidad. Una evaluación de la ‘Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas’ (Publish What You Pay and

Revenue Watch 2006), estableció que, en muchos países, la independencia del comité multi-actores había sufrido debido a que no se permitió a la sociedad civil seleccionar sus propios representantes. La elección de representantes puede ser particularmente importante cuando se trata de temas políticamente fuertes, ya que ayuda a fortalecer la responsabilidad de los representantes ante sus electores.

El mecanismo de financiamiento es otro factor de independencia y credibilidad. Los dineros provenientes del gobierno pueden crear distorsión en la agenda, y los del sector privado pueden comprometer la misión, valores y reputación del PMA. Por otra parte, no es realista esperar que los actores financien su propia participación, pues cada organización tendrá diferente capacidad para remunerar a sus representantes, con lo que se corre el riesgo de que el proceso sea capturado por grupos con intereses particulares que tienen los fondos y el tiempo (Bäckstrand y Seward 2004). En el caso de la Comisión Mundial de Represas (WCD), se han hecho esfuerzos por conseguir financiamiento de diversas fuentes para demostrar que el proceso no está amarrado a ningún grupo de interés (Dubash et ál. 2001).

Nivelando el campo de juego: ¿cómo evitar la exclusión?

Muchos actores no tienen la posibilidad de participar en un PMA porque no tienen los recursos o la capacidad. La falta de procedimientos institucionales apropiados a menudo se cita como otra razón para la no representación de ciertos grupos. Algunas medidas específicas que se deben tomar para nivelar la cancha son las siguientes:

- Reglas formales para compartir el poder
- Mayor representación de grupos ‘débiles’
- Políticas para asegurar un financiamiento balanceado
- Medidas para mejorar las capacidades en el grupo
- Acceso a la información

Por ejemplo, WCD pagó los gastos de transporte a aquellos representantes que necesitaban apoyo, con lo que se aseguró una mayor inclusión (Dubash et ál. 2001). Las consultas a nivel regional también pueden ayudar a obtener insumos de base. Sin embargo, hay riesgos al intentar canalizar la participación; entre ellos:

- *Falsa homogenización*: el riesgo de clasificar la gente en categorías que sirven a los intereses de los decisores pero que no reflejan la diversidad local de intereses.
- *Participación nominal vs. participación real*: la presencia física de grupos marginales –y aun su participación verbal – no garantiza que sus puntos de vista sean escuchados. Es necesario que el PMA no se perciba como una tribuna. Para evitar esto, con anticipación se debe distribuir información entre los participantes sobre las acciones que se desarrollarán para estudiar los problemas que se presenten, y la forma en que se enfrentarán.
- *Procesos simbólicos*: en muchas situaciones, los compromisos a los que se llega ‘fuera de la sala de conferencias’ pueden ser una forma de influencia mucho más efectiva que los compromisos en sala (Hemmati 2002).

La confrontación y el reconocimiento de las diferencias de poder

Hay diferentes opiniones en cuanto el grado necesario o deseable de comunión de valores, intereses y objetivos. Algún nivel de conflicto abierto no necesariamente es dañino. Un rasgo del PMA es que permita y aliente una confrontación saludable. Los intentos por superar las diferencias de poder y por enfocarse en el consenso pueden disimular puntos de vista no coincidentes e ignorar conflictos potenciales. En vez de asumir que las diferencias políticas deben, de alguna forma, eliminarse o neutralizarse temporalmente, puede ser más productivo que los facilitadores ayuden a mejorar la participación de los grupos menos aventajados en la toma de decisiones (Edmunds y Wollenberg 2002). Para ello hay que reconocer las disparidades en la detención del poder y enfrentar, primero que todo, los temas más sensibles. Para ello se deben establecer parámetros aceptables de divergencia y promover la discusión en cuanto a la medida en que se puede “estar de acuerdo en no estar de acuerdo”. Un PMA que intenta tratar los problemas de todos los actores, al final, puede dejar por fuera a actores individuales. Crear oportunidades para la expresión individual puede ayudar a evitar tales tensiones. La agencia ‘Iniciativa por una Maternidad Sana’, por ejemplo, pudo enfrentar desacuerdos fundamentales en cuanto al aborto permitiendo a sus miembros optar voluntariamente por algunas actividades y, aun así, seguir perteneciendo a la iniciativa (Malena 2004).

Claridad de procedimientos

Las consultas amplias y eficaces desde las primeras etapas del proceso fortalecen el trabajo del PMA, de manera que las partes interesadas puedan influir en la formulación de objetivos, en los métodos de trabajo y en los indicadores de desempeño (ver, p.e., van Bodegom y Hijweege 2006). Un comité ejecutivo bien balanceado puede ayudar con la planificación técnica y con la definición de la agenda. Las funciones y responsabilidades específicas de cada socio también deben definirse explícitamente, teniendo en cuenta que tales responsabilidades corresponden a sus derechos legítimos, competencias e intereses específicos. Una clara definición de papeles y propósitos y una definición precisa de los resultados y productos esperados son también críticas para las responsabilidades que deben asumirse en el camino. Si bien la claridad es importante, es necesario mantener una cierta flexibilidad en cuanto a los objetivos y contenidos, que permita reconocer la complejidad de un tema e incorporar nuevos puntos de vista (Hajer 2005).

En el caso de PMA para la toma de decisiones, hay que decidir sobre varios aspectos, incluyendo si se aprueba por consenso o por voto mayoritario, y cómo tratar las opiniones minoritarias. Muchos procesos crean estructuras internas (de manejo, asesoría y consulta) como parte de su propio proceso de decisión. El muestreo estratificado por grupos de intereses organizados como subcámaras (como es el caso del FSC) evita que un grupo asuma un papel dominante. En el caso de la ‘Iniciativa de Vacunación a los Niños’ (una alianza entre Naciones Unidas, el sector privado y ONG), el sector privado se involucró con la implementación, pero no con los procesos más amplios de toma de decisiones al nivel político, con el fin de evitar conflictos de intereses (Malena 2004).

Por encima de todo, los PMA toman su tiempo. El diseño de un PMA exige que se trate con realismo el tiempo necesario para el diálogo y las presiones inmediatas del ciclo político. Esta ha sido una preocupación en Ghana en cuanto a la plataforma múltiple para el AAV, donde los plazos fueron definidos externamente según requisitos políticos internacionales y no por la plataforma misma (Beeko 2008).

Mejores procedimientos de rendición de cuentas y transparencia

Muchos PMA enfrentan problemas de rendición de cuentas debido a sus múltiples, y a menudo poco claras, fuentes de autoridad. Si no se rinden cuentas, los PMA rápidamente pierden legitimidad. Es importante, entonces, no solo clarificar ante quién deben responder los actores, sino también definir mecanismos de evaluación y respuesta. Algunas técnicas útiles para mejorar la rendición de cuentas son (Benner et ál. 2002):

- Rendición interna (consejos, comités supervisores)
- Rendición profesional (adherencia a códigos de conducta profesional)
- Rendición por el buen nombre (reputación y deshonra)
- Rendición de mercado (premio/castigo de consumidores)
- Rendición financiera (estándares de contabilidad).

En general, la rendición de cuentas mejora con la transparencia y con el empleo de estrategias proactivas de comunicación. En sus ‘Principios generales y estándares mínimos para procesos de consulta’, EC establece la importancia de un contenido claro y la necesidad de comunicación enfocada y predecible (van Bodegom y Hijeweeg 2006).

La accesibilidad a la información es un punto importante y distinto de la disponibilidad de información. El Art. 6 de la Convención de ILO en cuanto a ‘Pueblos indígenas y tribales en países independientes’ establece que los gobiernos deben “consultar a los pueblos involucrados mediante procedimientos apropiados” y “de manera apropiada a las circunstancias”. Una cosa es dar a conocer la información y otra bien distinta es hacer que la información sea comprensible para todos.

24.4 Conclusión

Hay varias razones que sustentan la necesidad de contar con múltiples actores en el diseño de un sistema de verificación. Entre ellas están la necesidad de mejorar:

- la eficiencia mediante una mayor capacidad e insumos técnicos
- el apoyo político al proceso con la participación de actores influyentes y de aquellos que pudieran minar su progreso
- la legitimidad del proceso con la participación de una amplia variedad de actores.

Las diferencias en la motivación tienen implicaciones en el nivel de participación y en la naturaleza de los procesos.

Para asegurar la legalidad, los insumos aportados por múltiples actores se pueden dar en diferentes etapas de la cadena de verificación y se pueden presentar en forma

de un mecanismo de decisión o de un foro para mejorar el diálogo y la consulta. Si se quiere que el PMA sea un foro para el diálogo, es importante que esto quede claro desde el principio y que se establezcan límites claros. Si se quiere que el PMA cumpla un papel en la toma de decisiones, los requisitos prácticos son:

- Un mandato claro para la toma de decisiones e implementación de las mismas.
- Claridad en cuanto a si la naturaleza del tema permite que un órgano pluralista tome decisiones legítimas y consensuadas.
- Los órganos decisores y encargados de la implementación deben estar representados entre los actores participantes.
- Recursos adecuados para cumplir con ciertos principios básicos (como disponer del tiempo necesario, transparencia y financiamiento independiente).
- Suficiente apoyo político o institucional para implementar las decisiones tomadas.

Parte D

**Diseño de sistemas
de verificación forestal
equitativos y eficientes**

Capítulo 25

Principios y práctica: diseño del sistema de verificación en el sector forestal

25.1 Introducción

Este capítulo repasa los diez principios generales que sustentan una verificación eficaz, los cuales se identificaron en el Capítulo 3. Tales principios se basan en la experiencia extra-sectorial y ayudan a aclarar los procesos de verificación forestal. El análisis también se fundamenta en el Capítulo 4, que sopesó los estudios de casos de verificación en los países, y en los Capítulos 17 a 24, donde se examinaron los temas transversales encontrados en los estudios.

La noción de ‘efectividad’ depende, en gran medida, de los criterios que imponga el interesado al fenómeno en consideración. Con base en las evidencias obtenidas con los estudios de casos, pareciera que un requisito central para el desarrollo de un régimen de verificación eficaz es la identificación de principios y sistemas con un alto nivel de apropiación nacional y que sean suficientemente robustos y flexibles para resistir desafíos constantes, no sólo a su funcionamiento cotidiano, sino a su propia existencia. Estos desafíos son casi inevitables en un escenario turbulento como el del manejo forestal (en particular en los trópicos, donde se han polarizado las perspectivas ‘conservación vs. producción’), como lo atestiguan muchos de los estudios de caso presentados en este libro. La robustez y la flexibilidad surgen como atributos importantes de los sistemas que ya se han puesto en práctica, y hay buenas razones para creer que serán atributos deseables de cualquier futuro sistema, sobre todo en contextos donde gran parte de la gobernanza forestal aun no ha sido reformada. En estos contextos, la introducción de medidas que aseguren la legalidad probablemente encontrará una fuerte oposición de las fuerzas que defienden el *status quo*.

Al evaluar la importancia de los principios extraídos de los estudios de caso extra-sectoriales en el Capítulo 3, se debe tener en cuenta que la mayor parte de los procesos allí considerados son internacionales. Por el contrario, los procesos del sector forestal presentados en la Parte B son, sobre todo, de carácter nacional y enlazan, al menos en principio, a los actores dentro de un territorio. Sólo en los casos del AAV (todavía en negociación), los procesos tienen un carácter internacional, aunque a nivel bilateral (al menos en esta etapa): Unión Europea-estado productor.

25.2 Aplicación de los principios de verificación al comercio de la madera

En los párrafos que siguen, se revisan los principios identificados en los modelos extra-sectoriales de verificación, a la luz de los estudios de casos del sector forestal. Tales principios deben tenerse en cuenta en cualquier enfoque de diseño de un sistema de verificación.

Al tratar de aplicar tales principios al sector forestal se deben considerar las características de la madera como una mercancía en el mercado internacional y la inexistencia de un tratado internacional para controlar el sector y el comercio. Si bien la madera es un bien tangible (lo que debería hacerla más fácilmente verificable que, por ejemplo, el carbón atmosférico), sus características son muy variables, lo que complica la verificación, en particular en nodos vulnerables dentro de la cadena de abastecimiento, como la aduana y las autoridades portuarias.

Una imagen igualmente compleja se presenta en relación con los mercados de la madera. Debido a que es un bien identificable y con volúmenes considerables, es más fácil reconocer la madera en tránsito que, por ejemplo, los diamantes. Sin embargo, los mercados de madera son descentralizados en los países productores y más allá, sin que haya intereses dominantes en el mercado que ejerzan una fuerte presión por la propiedad del bien y que, en consecuencia, influyan en las percepciones públicas (a diferencia de, digamos, De Beers, la principal compañía en el mercado mundial de diamantes). La madera también tiene usos múltiples, algunos de ellos relacionados con el prestigio y el lujo, otros más corrientes, de modo que los desafíos al prestigio del mercado no necesariamente afectarán la propensión a consumir. De nuevo, esto contrasta notablemente con bienes como los diamantes, que tienen un rango de prestigio y de usos industriales bastante restringido, y que son mucho más vulnerables a los efectos de la pérdida de imagen internacional. Estas características plantean dificultades particulares a la verificación de la producción y comercio de la madera y aumentan las dificultades de lograr impactos positivos con las medidas de verificación.

Principio 1: Reciprocidad

La reciprocidad entre signatarios, de modo que todos estén igualmente ligados por los términos del acuerdo, es un principio importante para la eficacia de los regímenes de verificación internacional. Las experiencias del sector forestal son particulares al respecto. En los acuerdos del sector forestal de carácter nacional o sub-nacional está implícito un grado de reciprocidad, al menos en principio, y la ley nacional provee un mecanismo para impulsar el cumplimiento. El Comité Multisectorial de Protección al Bosque, en Filipinas, y el Sistema Tercerizado de Control Forestal, en Ecuador, son ejemplos de este enfoque. La preocupación principal en estos casos es si la igualdad nominal de los estándares favorece a algunos productores y perjudica a otros, más probablemente, a las pequeñas y medianas empresas. En el nivel internacional no hay aun ningún acuerdo del sector forestal que requiera tal reciprocidad. La experiencia internacional reciente confirma que es poco probable que se logre un régimen de reciprocidad igualmente vinculante para todos los signatarios en el sector forestal,

aun a mediano plazo. Cualquier tentativa de un grupo por forzar tal régimen, sería recibida desfavorablemente por otros. Así, en el diseño de un sistema legal de carácter bilateral para el sector forestal, la atención debe centrarse en cómo vencer la falta de reciprocidad mediante instrumentos que la sustituyan.

Se pueden aprender algunas lecciones de la experiencia extra-sectorial en cuanto a cómo vencer las restricciones impuestas por la soberanía en ausencia de un principio de reciprocidad generalizado. Tal vez, la manera más prometedora sería construir a partir de la revisión conjunta, como se hizo en el caso del proceso Kimberley con los diamantes. Este proceso buscó crear una comunidad de países productores vinculados por un conjunto de reglas e intereses. Ese mismo proceso también permite ilustrar la cuestión de la comparabilidad; por ejemplo, los consumidores en los países importadores no querrán o no serán capaces de diferenciar entre estándares de legalidad relacionados con los AAV; esto podría provocar acusaciones de trato injusto por parte de aquellos estados productores a los se impusieron requisitos más elevados. La regionalización de estándares sería un modo de manejar esta presión sin deteriorar la calidad, aunque la viabilidad es cuestionable. Van Midwoud (2006) ofrece razones sólidas para aplicar un mecanismo de revisión conjunta a los AAV en el sector forestal.

Principio 2: Migración a países no participantes

El enfoque de AAV ha limitado la capacidad de sancionar la migración a estados no socios, en comparación con las convenciones extra-sectoriales consideradas en el Capítulo 3, un hecho muy pertinente para productores asiáticos con fácil acceso al creciente mercado chino. Algunos productores (como los de África Central y Oeste) son ya bastante dependientes de los mercados verdes; la simplicidad relativa de sus cadenas de bienes aumenta la probabilidad de cumplimiento. Por el contrario, el mercado chino no ha sido muy verde hasta ahora, y ya surgen interrogantes sobre la capacidad de la Unión Europea de ejercer presión –como consumidores– sobre países productores como Malasia e Indonesia, que tienen oportunidades sustanciales en China. La firma de un AAV con estos productores podría tener efectos secundarios, pues habría que implementar otras medidas para evitar la migración a países no socios, si se quiere que los impactos sean duraderos. Las dos medidas más obvias serían la diplomacia internacional y el apoyo de ONG. Sin embargo, el acceso de China a la OMC también podría tener efectos positivos, en particular en tanto que esto refuerza la creciente dependencia del país de mercados minoristas que ya son eco-sensibles.

El uso de presiones ejercidas por el sector demanda en sociedades de consumo (como en el AAV) para desviar las ventas de proveedores que incumplen las normas hacia otros que sí las cumplen, aun en ausencia de un conjunto obligatorio de reglas de mercado, es una iniciativa atrevida que bien pudiera traer beneficios. Un problema potencial (al menos en los primeros días) sería que la ventaja del primer usuario podría tener un riesgo político excepcionalmente alto. Los primeros usuarios deben evaluar la seguridad del acceso al mercado contra el hecho de que sus industrias podrían enfrentar un alto nivel de escrutinio internacional, en particular por ONG. Algunos estados productores podrían pensar que tienen más que perder con el cumplimiento

que con el incumplimiento, tanto en términos financieros como de reputación; puesto que no son signatarios de un AAV, no les será negado el acceso al mercado, al menos a corto plazo. En tales casos, en la decisión final de si aceptar un régimen de verificación forestal, probablemente influirán tanto las ganancias que la Unión Europea pueda asegurar en cuanto al desarrollo en general, como las ventajas inmediatas del AAV.

El AAV es claramente un compromiso, y su carácter bilateral y no recíproco limita su potencial para transformar la gobernanza forestal. Los incentivos financieros positivos en el lado de la demanda, indudablemente serán una motivación fuerte para los socios tropicales, pero es poco probable que esos incentivos se concreten, al menos a corto plazo. La experiencia con la certificación no permite ser optimistas. La situación se ve más limitada aun por el hecho de que no puede ofrecerse un premio en el precio de la madera legal. Las posibilidades de aumentar el valor de mercado de un producto etiquetándolo como “verificado legal” son limitadas por las pocas oportunidades para desprestigiar a la oposición una vez que el producto en cuestión haya llegado al mercado europeo. Los consumidores del norte se inclinan a suponer que cualquier producto que llegue a sus mercados debe ser legal, y que la discriminación entre productos legales e ilegales ya se ha hecho antes de que la mercancía llegue a ellos. Las medidas adicionales consideradas actualmente por la Unión Europea constituyen una respuesta a esta situación (ver, por ejemplo, Brack 2006), aunque aun es incierto qué medidas, si alguna, se adoptarán.

La naturaleza voluntaria de las negociaciones AAV también presenta otras formas de restricciones. Por ejemplo, un enfoque basado en el riesgo tiene mucho que admirarle, tanto por su lógica como por el control de costos, como lo muestra la experiencia de los estándares de procesamiento de la carne (ver Recuadro 3.5). Dentro de territorios nacionales, esta estrategia puede (al menos en algunas ocasiones) ser válida en el caso de sector forestal. Sin embargo, a nivel internacional y en una situación de no reciprocidad, los costos políticos son significativos. La propensión a la ilegalidad no es uniforme en los países productores y hay varios factores que afectan el riesgo a nivel nacional, desde la calidad de la gobernanza (incluyendo, pero no únicamente, la gobernanza forestal) hasta el carácter de la masa forestal (bosques maduros diversos o rodales simples de especies en plantación). Las tentativas de los consumidores del norte para enfocar los esfuerzos internacionales en los casos de alto riesgo y mala gobernanza podrían encontrar resistencia en los países meta, que se quejarían por la falta de equidad de la estrategia. Todos los países productores tienen iguales derechos soberanos sobre su patrimonio forestal.

Una dimensión del efecto de ‘la migración a no socios’ en el ámbito nacional y regional es el hecho de que los regímenes de verificación de madera típicamente se aplican sólo a áreas forestales, y mucha de la deforestación y actividades de tala ilegal se dan en zonas ajenas a las legalmente definidas como forestales. En consecuencia, un manejo forestal más estricto no ayuda a capturar a los infractores -y peor aun, podría más bien alentarlos. Si se quieren evitar estas evasiones, se necesitará de la participación y el compromiso de actores externos a la administración forestal nacional. En la medida en que la ilegalidad se desplaza fuera de un territorio nacional, se tendrían argumentos adicionales a favor de un enfoque regional.

Principio 3: Definición clara de las áreas problemáticas

Una definición clara del problema que se quiere resolver con la intervención es fundamental para el diseño de un sistema de verificación eficaz. La consideración clave aquí es el origen de la *duda*. La verificación, según se trata en este libro, responde a una duda sobre el funcionamiento de un sistema de control rutinario, lo que a su vez implica *adicionalidad* en los medios usados para enfrentarla. Entonces, un modo lógico de abordar la definición del problema es preguntarse, en primer lugar, por qué surgió ese elemento de duda, y qué situación final indicaría que la duda ha sido superada.

Los problemas en cuestión varían tanto circunstancial como temporalmente. Por ejemplo, es necesario distinguir entre contextos en los que la necesidad de verificación surge por problemas de flagrante criminalidad y vínculos entre las mafias y el orden político partidista (un problema encontrado en todos los sectores de la economía extractiva), y aquellos donde la ilegalidad es motivada más por fuerzas estructurales dentro del sector (p.e., políticas que han generado una capacidad instalada muy por encima del límite de corta anual permitida) o extra-sectoriales (p.e., políticas agrícolas que favorecen la conversión del uso de la tierra). Hay varios ejemplos en los estudios de casos donde surgen preguntas en cuanto a si el objetivo aparente del proceso de cambio responde a los verdaderos generadores del cambio de uso del bosque; en casos como Brasil, Indonesia y Nicaragua, el punto en cuestión es el equilibrio entre fuerzas internas y externas al sector.

La concepción del problema bien puede cambiar progresivamente. Así, la primera etapa en muchos procesos de reforma forestal es asegurar niveles básicos de legalidad en la operación de la industria y en el comportamiento de los actores claves (como los militares) que pudieran socavarlos. Más adelante, cuando se tenga la capacidad para un enfoque más sofisticado, se podrán considerar problemas más elevados. En Malasia, por ejemplo, la producción de la mayor parte de la madera para uso doméstico goza ahora de permisos legales de explotación y transporte. Entonces, los expertos y activistas se empiezan a preocupar por la naturaleza de los estándares legales de alto nivel -en particular, los relacionados con la tenencia de tierra, derechos indígenas y manejo forestal sostenible contra los cuales se evalúa el cumplimiento, así como los portillos en los sistemas de control de madera importada de otras zonas de la región asiática.

Lo ideal es un proceso de diálogo nacional abierto en el cual los problemas por solucionar sean claramente definidos y su secuencia reconocida, como un paso previo en el camino a la reforma. Se debe establecer una jerarquía de objetivos, comenzando con aquellos de corto plazo específicos a la industria, y avanzando luego a asuntos sociales más demandantes, con un marco temporal más amplio:

1. Cumplimiento de los estándares para el manejo forestal legal (aprovechamiento legal de madera).
2. Conformidad con requisitos de uso legal de la tierra (deforestación regulada o reducida).
3. Pago de impuestos para aumentar la hacienda pública (para asegurar o aumentar las exportaciones a mercados exigentes o incrementar el porcentaje de ingresos que realmente se colecta).

4. Correctos procesos administrativos de concesión de licencias forestales (buena gobernanza).
5. Conformidad con los estándares ambientales y sociales más amplios y con los objetivos del desarrollo.

Por lo general, estos objetivos se entrelazan. Un ejemplo es Ghana, donde la verificación tiene por objeto mejorar el monitoreo de la utilización de los recursos forestales y los flujos de ingresos a partir del aprovechamiento de madera y, al mismo tiempo, mantener el acceso a un importante destino de exportación (la UE) y dar los primeros pasos hacia la sostenibilidad a largo plazo del manejo de los recursos.

Como lo subrayan los Capítulos 18 y 21, una definición clara de las áreas problemáticas exige claridad acerca de los motivos. A veces, el problema ya ha sido identificado por medios confiables y democráticos -por ejemplo, un diálogo nacional sobre los bosques mediante un proceso en el que participen múltiples actores para definir políticas forestales y planes de acción forestal, dentro del marco del Programa Nacional Forestal. Mediante esta clase de procesos, se puede definir, establecer explícitamente y acordar entre los actores claves, el problema que se espera resolver con el sistema de verificación. Cuando no hay enlaces claros con el proceso democrático nacional, los desafíos son mucho mayores. La condición de bienes públicos globales de los bosques tropicales incrementa la complejidad, al aumentar la variedad de voces externas (con frecuencia, actores del norte en agencias de desarrollo y ONG) interesadas en los resultados nacionales. Cuando hay condiciones de las agencias donantes conectadas con otros sectores (por ejemplo, financiamiento de créditos de ajuste estructural, como en Camboya y Camerún), la complejidad se multiplica aun más. Por último, también hay situaciones en las cuales el proceso de cambio es una respuesta a la presión de la comunidad internacional en los llamados “estados fracasados”, en los cuales la ilegalidad en el sector forestal tiene que ver con guerras y abusos a los derechos humanos (como en Camboya, Liberia y DRC). En tales casos, el sector forestal puede estar excepcionalmente sujeto a la influencia internacional, con la posibilidad de un empoderamiento nacional muy limitado (como la moratoria dictada por Naciones Unidas sobre la explotación de madera en Liberia de 2003 a 2006). El desafío principal en estas situaciones es la transición a la democracia y la educación a los electores para el cambio, en condiciones en que las reglas han sido impuestas por actores externos.

Principio 4: Adopción de un enfoque de sistemas y énfasis en la distribución y el equilibrio de poderes

Una vez que se han definido los problemas iniciales, el siguiente paso de quienes toman decisiones políticas será evaluar en qué medida se puede mejorar la administración forestal y el sistema de control. Si el pronóstico es negativo, puede ser necesaria una reforma completa. Una decisión en ese sentido dependería mucho del grado de voluntad política en la sociedad, entendida como un fuerte compromiso nacional por mejorar la gobernanza del sector forestal. Estas decisiones tienen que sustentarse en un serio análisis político. El escenario que debe evitarse es el que pone la responsabilidad de

la acción en aquellos actores con menor poder para alcanzar los resultados deseados. Como lo demuestran varios de los casos (Brasil, Ecuador y Filipinas, por ejemplo), la voluntad política puede ser desigual con el tiempo; hay que aprovechar la oportunidad en el momento en que se presente, con la esperanza de que una vez que la pelota rueda, se pueda mantener el impulso.

Aun cuando se buscan reformas más limitadas, la voluntad política sigue siendo un tema central de preocupación si se requiere una alta inversión financiera y humana para poner en marcha el proceso (como en el caso de Ghana). Del mismo modo (sobre todo en los diversos casos bajo estudio), la falta de voluntad política es muy problemática dada la primacía del estado soberano sobre el recurso forestal. Muchos de los estudios de caso están relacionados con escenarios en donde se busca enfrentar la falta de voluntad política por otros medios, para sostener los procesos de transformación y generar fortalezas que ayuden a enfrentar los posibles desafíos. La forma en que se maneje la información es una consideración central, pues esta es esencial para la credibilidad del sistema de verificación.

La descentralización puede ayudar a generar voluntad política, aunque quizás de una manera perversa. En Indonesia, por ejemplo, las tensas relaciones entre los niveles ministerial, nacional, provincial y de distrito han servido para aumentar el interés de las autoridades nacionales en la verificación, como una forma de obtener información sobre las actividades a nivel regional. Sin embargo, la transparencia aun es limitada en las decisiones de verificación, que siguen siendo dominio exclusivo del Ministro de Asuntos Forestales; evidentemente, entonces, la proliferación de actores políticos no necesariamente conduce a la verdadera reforma a la gobernanza.

Los sistemas para el manejo de la información son fuertes en Ecuador y Camerún; el segundo caso es particularmente interesante pues desde un inicio hubo una evolución muy positiva de un régimen de monitoreo impuesto desde afuera, hacia un sistema para manejar la información y responder en concordancia; además, el sistema tiene potencial, a largo plazo, para integrarse dentro del sistema del gobierno nacional. El Comité de Lectura de Camerún (que evalúa y adjudica con base en la información del MI) fue una innovación institucional clave, aunque el poder excesivo del Ministro forestal ha socavado su objetivo de contribuir a una mayor transparencia. Aunque no se haya podido aprovechar el potencial positivo, el principio sigue siendo aplicable.

La administración, supervisión, auditoría, sanción y supervisión externa son funciones potencialmente conflictivas. Algunos sistemas de verificación tienen (o aspiran a desarrollar) un nivel significativo de separación de funciones, de modo que se construya a partir de actores autónomos, cada uno con poder sobre funciones diferentes. Sin embargo, la mayoría de los sistemas todavía concentran funciones en las manos de unos pocos actores, con implicaciones generalmente negativas para la calidad de la gobernanza. Por lo tanto, un principio general importante para el diseño de sistemas de verificación es reducir la concentración de funciones y tratar de distribuir las entre cuerpos autónomos que no respondan a la misma cadena de mando y control. Este es el principio imperante en el diseño del nuevo sistema de validación de madera en Ghana, que asignará las funciones básicas de administración, validación, auditoría y supervisión externa a cuatro instituciones autónomas y separadas.

Una exigencia básica es la separación de poderes entre recopilación de datos, manejo de información y acciones de sanción. Esto, a su vez, ayuda a asegurar una separación clara entre los niveles de decisión -tanto políticos como técnicos - y entre la verificación y el acatamiento. La clasificación de Lang (Capítulo 3) identifica tres elementos institucionales como requisitos mínimos para un sistema adecuado de control de cumplimiento (Lang 1996):

- una institución para coleccionar datos
- ‘un mecanismo de revisión’ para evaluar e interpretar datos y proveer de información útil
- un organismo político (la autoridad suprema), que tome medidas y actúe con base en las recomendaciones del mecanismo de revisión.

El énfasis está en la verificación como proceso, y las funciones diferentes son ejecutadas por separado y por instituciones distintas. Este sistema de manejo de la información proporciona retroalimentación formal para validar la información generada por actores de verificación (como monitores, observadores, auditores y fiscales ambientales) y posteriormente devolverla a las instituciones relevantes a fin de contribuir al proceso de reforma.

Sin embargo, hay tres exigencias adicionales para garantizar alguna seguridad de que el acuerdo contribuirá a mejorar la gobernanza. El primero es un mecanismo viable de apelaciones para asegurar que los errores se pueden corregir y, en general, para mantener a bordo a los jugadores claves de la comunidad de ONG e industria forestal. El sector forestal es célebre por la imprecisión en su base de información (los mapas, en particular, a menudo son poco fiables) y mientras que esto pueda ser explotado por elementos poco escrupulosos de la industria, existe la necesidad de asegurar que se apliquen estándares básicos de justicia en ambos lados.

El segundo requisito adicional es un mecanismo para asegurar que la información, una vez validada, sea puesta a disposición del público de un modo transparente y responsable. Esto está lejos de ser la norma. Por ejemplo, en Malasia, por norma no se ponen los informes de auditoría estatales a disposición del público (aunque disponibles por petición especial), lo que ha causado una baja transparencia. Curiosamente, en Sabah fue la industria misma la que pidió mayor transparencia, por lo que se nombró un auditor externo *ad hoc*. La necesidad de transparencia no necesariamente implica que se de completa libertad para difundir la información del modo que se considere adecuado. El mecanismo también tiene que adecuarse a las exigencias de buena gobernanza en cuanto a apelaciones (es mucho más fácil usar la información para destruir la credibilidad de los actores en el sector forestal que para realzarla); por ello la confidencialidad es necesaria, en particular en las primeras etapas. Además, hay cuestiones de responsabilidad jurídica, tanto para los actores oficiales (ministros del sector forestal, por ejemplo) como privados. Dicho esto, la industria forestal en general ha demostrado ser mucho menos litigante que, por ejemplo, la industria de diamantes; esto ha servido de asidero a algunos grupos defensores.

Aun cuando estos pasos son necesarios, están llenos de dificultades y de potencial para la manipulación, lo que subraya la importancia del tercer requisito -que los

procedimientos para el manejo de la información estén incorporados dentro de un sistema de gobernanza más amplio y adecuado. Uno de los principales desafíos en varios casos examinados (notablemente en Camboya, aunque es un problema bastante generalizado) es que quienes adoptan las medidas (la autoridad suprema) deben tener la confianza pública. Si esto no ocurre, es probable que el límite entre lo técnico y lo político se vea seriamente comprometido. Se pueden adoptar algunas medidas técnicas para reducir el daño (por ejemplo, convocar al comité de lectura de manera regular y automática para impedir que algunos utilicen sus influencias para bloquear el proceso de toma de decisiones). Una lección importante que emerge es que los intentos aislados de reformar la gobernanza forestal no ayudarán a trascender los problemas de gobernanza del medio ambiente; estos deben abordarse de manera conjunta.

En algunos de los estudios de casos de VERIFOR, el principio de separación de poderes es apenas perceptible. Por lo general, la agencia estatal relevante (a través de sus diferentes departamentos, unidades, oficinas locales u otros actores) procura retener sus funciones de supervisor y el control sobre funciones claves. Este puede ser un compromiso aceptable en algunos casos (p.e., en pequeños países con problemas simples de manejo y capacidad limitada de generar ingresos). A menudo, sin embargo, tal concentración de funciones entrará en conflicto con la buena gobernanza. Una forma de evitar conflictos fue la decisión de no dar al Consejo de Prácticas Forestales de British Columbia el derecho a sancionar y hacer cumplir las leyes. Aunque algunos críticos lo consideran una debilidad, otros sostienen que esta separación de funciones es realmente una fortaleza, si se piensa en un enfoque más amplio, pues pone al Consejo a la altura de prácticas extra-sectoriales bien establecidas en las que la evaluación del cumplimiento y el acatamiento son acciones separadas (Capítulo 3).

La concentración excesiva de funciones en manos del estado es probablemente un problema; sin embargo, la experiencia advierte contra la delegación de funciones de competencia pública. Las funciones propias del estado (regulación, adjudicación y sanción) sólo pueden ser delegadas a cuerpos privados si el gobierno mantiene la supervisión y el control. Costa Rica y Ecuador proporcionan ejemplos contrastantes de tales tentativas. Los constantes desafíos políticos que sufrió el sistema tercerizado ecuatoriano subrayan la importancia de tener claridad en cuanto a las funciones que son exclusivas del estado en su ejercicio de la autoridad pública y que, por lo tanto, no pueden ser entregadas a un actor privado o social. Pero también es necesario tener claridad en el desempeño de las funciones externas. Las funciones que se delegan en manos de particulares y otros agentes no estatales deben corresponder al perfil de esos actores. Muchos se preguntarían, por ejemplo, si las ONG que resguardan el medio ambiente son buenas candidatas para la verificación de actividades comerciales, toda vez que sus puntos de vista van a estar sesgados al evaluar concesiones industriales, a las que se oponen implacablemente. De igual manera, se deben delinear cuidadosamente el papel específico y las responsabilidades de la policía y el poder judicial en los procesos de sanción. Considerando la gran importancia comercial del sector forestal, el potencial de interferencia política es serio.

Los mecanismos de cumplimiento de las normas (i.e., los procedimientos para enfrentar el incumplimiento presunto y real, incluyendo juzgamiento y acatamiento) deberían permanecer en manos del estado; sin embargo, hoy día, el activismo ambiental pareciera transferir algunos de esos poderes (incluso juicios *de facto*) a representantes de la sociedad civil, aun sin la responsabilidad correspondiente o mecanismos de apelación. Esto pudiera justificarse por la falta de legitimidad del estado, pero no necesariamente ayuda a mejorar la gobernanza. Este es uno de los dilemas de la ‘pobre gobernanza’.

Principio 5: Amplia participación para mejorar la eficacia de los procesos de verificación

Poner la tala ilegal en el orden del día de un proceso nacional, como el Programa Forestal Nacional, indica que el sistema de verificación tiene un mandato político fuerte, empoderamiento de la sociedad y alguna legitimidad. Un mandato claro dado al gobierno para liderar y coordinar la ejecución del PFN, así como para adoptar las medidas necesarias para la implementación de un acuerdo, es también de gran beneficio. Sin embargo, tal compromiso nacional con la verificación forestal pudiera enfrentar dos obstáculos. Primero, como se evidencia en la mayor parte de los estudios de casos presentados, hasta ahora los PFN raramente se han preocupado por el diseño de un sistema de verificación forestal, en términos de roles, estructura institucional o estándares de legalidad. Para abordar estos problemas, pudiera ser necesario un proceso adicional de diálogo, confianza y búsqueda de consenso. La segunda cuestión es fundamental, y tiene que ver con la dificultad de lograr acuerdos políticos en cuanto a la gobernanza forestal, en particular en la zona tropical, donde los intereses de los diferentes actores son múltiples y muy polarizados, y donde bloquear un proceso puede ser preferible –para algunas partes - que llegar a un compromiso.

Ni los estudios de caso de la Parte B, ni la revisión a fondo de los procesos de múltiples actores en el Capítulo 24 ofrecen una fórmula mágica para resolver estos problemas. Las estructuras de clases sociales son, por lo general, complejas; antes de que la sociedad civil pueda ganar el espacio suficiente para influir seriamente en los procesos políticos o ser independiente de la élite política dominante, hay que reunir, primero, una amplia variedad de fuerzas, muchas de ellas fuera del sector forestal. Sin embargo, pueden aprenderse varias lecciones útiles.

En primer lugar, es importante tener claro si el mecanismo de participación que se implemente se encargará de la toma de decisiones (por sí mismo, un tema sobre el cual llegar a acuerdos) o será un foro de diálogo que permita documentar decisiones posteriores. El uso de PMA como un mecanismo de toma de decisiones (a diferencia del foro para el diálogo) es más apropiado en contextos donde el PMA ya posee un mandato claro para la toma e implementación de decisiones. Esto dependerá del tema en discusión y del contexto, ya que la fuente de autoridad que se requiere para lograr acuerdos variará con el tema y la tradición jurídica y administrativa. Esta tradición determinará cuáles funciones pertenecen al dominio exclusivo del estado y cuáles pueden, legal o constitucionalmente, ser entregadas a organismos externos. En el caso de estándares de legalidad, por ejemplo, por lo general se requiere la aprobación legislativa o judicial sobre el proceso de definición y la decisión final recae en el gobierno.

En segundo lugar, como lo muestra el caso de Ecuador, el compromiso con un PMA puede conducir a un callejón sin salida en lo político. Cuando ese callejón sin salida se refiere a cuestiones fundamentales con ramificaciones más allá del sector forestal, en temas que para algunas ONG y la sociedad civil no son negociables (el más evidente: los derechos de los pueblos indígenas), puede ser difícil evitar el estancamiento. Cuando los principales grupos de interesados entienden, reconocen y aceptan que, en caso de que no se alcance ningún acuerdo en el proceso consultivo, las autoridades forestales serán las que tomen la decisión final, hay una presión adicional por lograr un compromiso, con lo que se facilita llegar a acuerdos. Costa Rica ofrece un modelo en este aspecto: antes de empezar las deliberaciones, los participantes se comprometen con una agenda abierta; un rasgo importante, quizás, es que las autoridades finales (el gobierno nacional) tienen una legitimidad democrática considerable. Sin embargo, la situación de este país es excepcional, tanto en términos del fuerte juego democrático, como de la variedad de beneficiarios. Con la fuerte dependencia de Costa Rica en el ecoturismo y su nivel económico medio, allí se disfruta de ventajas mucho más amplias que en otros países.

En tercer lugar, la credibilidad de un PMA puede mejorar si se presta atención cuidadosa al tipo de actores incluidos en el proceso. Los PMA eficaces requieren de apoyo institucional o político a las decisiones que se implementen. El caso de Ecuador muestra cómo el proceso necesita ser participativo e inclusivo. Aunque participativo, el enfoque usado en ese país no incluyó a actores claves que podrían haber servido de apoyo cuando surgió la oposición al interior del Ministerio mismo y de activistas de la sociedad civil. Los grupos indígenas, los dueños de bosques y el personal de otras instituciones del gobierno (sin intereses personales en el *status quo*) podrían haber desempeñado el papel de defensores.

Finalmente, el ejemplo de Ecuador también subraya la necesidad de ser consciente de quién pierde en un proceso de reforma, para procurar que todos se queden a bordo. Esta es una de las limitaciones principales de aceptar las condiciones impuestas por los donantes para promover reformas políticas, ya que saca la toma de decisiones del ámbito político nacional y deja conflictos de intereses sin resolver.

En resumen, si bien hay que ser cauteloso al suponer que las condiciones previas necesarias para la verificación forestal pueden generarse fácilmente y desde un principio, hay pruebas de que el diseño importa realmente y que un proceso participativo puede compensar, hasta cierto punto, la carencia de voluntad política inicial. Probablemente, esto traerá repercusiones favorables más adelante en la cadena de toma de decisiones, cuando se deban adoptar las polémicas decisiones de verificación. Un diálogo abierto y transparente hacia una mejor aplicación de la ley forestal y la gobernanza es un componente básico importante, en particular donde este es parte de un proceso político en curso y más global. El diálogo puede ayudar a construir la mejor comunicación, credibilidad y confianza entre todos los grupos de presión implicados en la cadena de producción de madera. La credibilidad puede ser realzada dentro de un proceso de fe y confianza entre actores sociales -esto no siempre significa que se tenga que involucrar a instituciones nuevas o externas. Esta es una cuestión que arriesga perderse ante acuerdos impuestos desde afuera. Un sistema de

verificación no siempre sirve a las necesidades de un mercado de madera externo, tal como lo muestran los casos de América Central y Sudamérica. La credibilidad nacional y local, así como la participación, son activos más importantes que tales intereses externos, por lo que deben recibir atención prioritaria.

Principio 6: Claridad en los estándares de evaluación

Los estándares de legalidad deben ser claros y simples y responder a las capacidades del sistema, de manera que se puedan manejar sin tener que recurrir a *expertise* escasa en el ámbito oficial. Como lo destaca el Capítulo 19, la verificación eficaz se basa en un estándar claro e inequívoco como referencia. Sin embargo, hay muchos casos en los que el marco legal que sustenta el manejo forestal no se ha desarrollado lo suficiente como para que se pueda formular un estándar claro –y menos aun los criterios e indicadores. En tales situaciones, es necesario un proceso expresamente dedicado a la formulación del estándar legal para condicionar la viabilidad y eficiencia del sistema de verificación, y para asegurar y realzar la robustez esencial para su supervivencia.

En los contextos que se analizan, los desafíos son tanto de índole política como técnica. Incluso donde el problema es extensamente reconocido por la sociedad (p.e., en Indonesia donde la legislación forestal pertinente es abundante) siempre puede ser difícil encontrar los catalizadores para desarrollar y refinar un estándar nacional. Donde esos catalizadores surgen de un proceso impuesto desde afuera (como los AAV), el desafío político es todavía mayor. En el caso de Ghana, por ejemplo, había una resistencia inicial en la sociedad civil a la idea de abstraer un estándar de legalidad, simplemente para ajustarse a las exigencias de un AAV iniciado afuera (tal resistencia ha disminuido posteriormente a medida que se desarrolla un proceso más participativo). Idealmente, un proceso de reforma legal debe preceder a la definición del estándar, como en el caso de Brasil. La inclusión dentro de un proceso de política nacional también facilitará el afinamiento y precisión necesarios, como ocurrió en Ecuador, donde los criterios e indicadores nacionales fueron reducidos al mínimo para efectos de la verificación. En British Columbia, Canadá, los estándares de legalidad existentes eran demasiado rígidos y prescriptivos, por lo que se modificaron por un sistema basado en resultados. Tal cambio es sólo posible donde hay confianza en la buena fe de la industria y disposición a traspasarle la responsabilidad por los medios de conseguir los resultados deseados. Donde se mira a la industria con escepticismo, tal movimiento puede ser poco aconsejable.

Varios casos subrayan la importancia de la claridad, no sólo de los estándares de legalidad sino también de las sanciones que se deben aplicar para promover el acatamiento. El caso de Costa Rica subraya este punto y también indica la necesidad de conectar sanciones e incentivos (Principio 7).

Varias cuestiones deben tenerse en mente si se quiere que el estándar de legalidad sea útil. Es crucial que el estándar de legalidad sea aceptado y entendido por los actores que deberán cumplirlo. Un proceso participativo con actores diversos tiene espacio limitado para tratar asuntos técnicos detallados; por ello, las normas deben ser pocas y simples. Sin embargo, este imperativo práctico debe balancearse con los intereses subyacentes que el proceso de verificación intenta atender. La principal

preocupación de muchos actores son los beneficios sociales; así, es esencial que esta preocupación se atienda si se quiere alcanzar acuerdos exitosos y lograr impactos de desarrollo positivos. El problema más serio se relaciona con la presión de los activistas de la sociedad civil que buscan reivindicar temas sociales críticos, como los derechos de los pueblos indígenas. Este no es más que un componente (bastante importante) de un conjunto de temas sociales y ambientales que tienden a ser dejados de lado si el enfoque se concentra en los aspectos técnicos y prácticos.

La experiencia con estándares para el manejo forestal sostenible ofrece una oportunidad para comprender mejor estos debates políticos. La ampliación del ámbito de interés para incluir cuestiones sociales y ambientales fue el gran paso que se dio con los estándares de certificación para el MFS. Esto fue, en gran parte, el resultado de presiones de la sociedad civil y puede esperarse que tales presiones vuelvan a entrar en juego con la verificación de la legalidad.

Las debilidades en la práctica actual tienen que ver con algunos peligros más adelante. Por ejemplo, en varios casos, la legislación ambiental establece que todas las concesiones forestales deben pasar por una evaluación de impacto ambiental (EIA). Esto a menudo no se aplica (como en Ghana) y aun donde se reconoce el fracaso, raramente hay tentativas de conciliar la exigencia reguladora con la ley forestal existente (p.e., estableciendo que un plan de manejo forestal válido es una alternativa aceptable). Del mismo modo, a menudo se ignoran las leyes sociales, por ejemplo, en cuanto a mano de obra y prácticas de empleo, e incluso el cumplimiento con esquemas de compensación y seguro. Así, el punto en cuestión no sólo es el incumplimiento con regulaciones sociales existentes desde hace mucho tiempo (como los derechos indígenas), sino en un nivel más práctico, el cumplimiento con la legislación existente.

Uno de los obstáculos al progreso es que la legislación nacional relevante es a menudo muy amplia. Una forma práctica de enfrentar esta dificultad es reconocer los objetivos económicos, ambientales y sociales del manejo forestal, tal como son reconocidos ahora en los principales tratados internacionales relacionados con el bosque y los estándares del sector privado. Esto significa que las actividades de verificación no deben concentrarse solo en la ley forestal. Como parte de las actividades de verificación se debería supervisar el cumplimiento con la EIA, los estándares de trabajo y bienestar social y la legislación sobre salud y seguridad. Esto no necesariamente respondería a los intereses de las grandes multinacionales. La legislación ambiental y social a menudo tiene en cuenta el tamaño de la empresa cuando se fijan los estándares, y hay experiencias extra-sectoriales interesantes (p.e., la producción artesanal de carne ahumada en el sur de Europa) que señalan la capacidad de la legislación para acomodarse a las necesidades de empresas pequeñas y medianas, sin renunciar a las medidas de protección necesarias.

Principio 7: Creación de incentivos para el cumplimiento y la información

Un dilema fundamental de la verificación forestal es que se concentra en aquellos madereros que operan legalmente, pues la verificación ofrece posibilidades limitadas

para la adopción de medidas que ayuden a controlar la conversión de los bosques y la madera ilegal. Debe ponerse mucha atención, por lo tanto, para asegurar que los operadores legales reciban incentivos por obedecer y rendir cuentas, y que su honestidad tenga una recompensa positiva.

La cuestión de los incentivos se aplica en dos niveles: la industria (los auditados) y el sistema. Los estudios de caso extra-sectoriales subrayan el valor estratégico de enfocarse en incentivos para el cumplimiento, con un ojo puesto en los factores que podrían inducir al incumplimiento y la migración hacia no socios del acuerdo de verificación. Los incentivos a la industria deben ser claros. Las pruebas sugieren que aquellos elementos de la industria forestal que están bien integrados en mercados internacionales son conscientes de su reputación y la consideran un aspecto clave en el manejo del riesgo. Para quienes operan en el mercado local y manejan menores niveles de inversión, la reputación es de menor interés, pues tienen menos que ganar con el cumplimiento con estándares internacionales. El peligro estriba en que una regulación inadecuada cause una división en el sector, y se sane el comercio internacional pero no se contribuya a la sostenibilidad ambiental. Este ha sido el problema con la industria de la carne, donde un comercio de exportación próspero se ajusta a estándares técnicos altos, pero al lado existe un mercado local que respeta poco los estándares internacionales de salud humana y animal. En tal situación, es el público nacional quien pierde. En el sector forestal, los efectos pueden ser negativos tanto para la población nacional (debido a la erosión de las existencias) como para los intereses a largo plazo de la industria internacional. El caso de Ghana es particularmente instructivo. La Comisión Forestal estableció un principio claro de acción: las necesidades del sector serían tratadas en su totalidad, sin discriminación a favor del comercio de exportación. Aparte de las ventajas nacionales inmediatas, este enfoque probablemente favorezca la valoración realista de oportunidades comerciales alternativas, ya sea intercontinentales (los mercados europeos) o regionales (mercados como Nigeria).

Los funcionarios también deben ser incentivados. En varios casos de sectores forestales (por ejemplo, Camboya y Camerún), la falta de disposición por parte de funcionarios de nivel inferior fue interpretada por las ONG como una prueba de corrupción, lo que influyó en la forma en que tales activistas han abordado el tema de las reformas. Con frecuencia, la corrupción es bastante extendida en el sector, pero la actitud de los burócratas puede ser condicionada tanto por el instinto de conservación como por las ganancias monetarias. Nuevamente, es necesario enfocarse en la reforma a las estructuras de gobernanza forestal, más que en intervenciones de nivel inferior que podrían terminar ‘culpando a la víctima’.

Un dilema bastante diferente surge en relación con las sanciones y penas. Los estándares claros requieren sanciones claras por su incumplimiento. Aun cuando haya consenso en cuanto a los estándares, puede haber disputas por la categorización legal –especialmente en cuanto a qué código legal (administrativo o criminal) se aplica. La desventaja del proceso administrativo es que las decisiones se toman en las instituciones forestales. Donde su funcionamiento no es confiable (como en Camerún), la capacidad para que la verificación contribuya a la reforma de la gobernanza puede ser limitada.

Un problema adicional es que los castigos son raramente proporcionales al valor de la madera y, entonces, no desalientan el incumplimiento con el estándar. Aparece de nuevo el enigma de la gobernanza. En aquellos países con mala gobernanza en el sector forestal, las dinámicas del sector actúan en contra de la reforma. Una industria que sabe que, independientemente de sus delitos, las consecuencias que debe pagar son insignificantes comparadas con las ganancias ilícitas, está bajo poca presión para cambiar su comportamiento. El mensaje es que las medidas de verificación costosas y que requieren mucho tiempo tienen que insertarse dentro de programas más amplios de reforma a la gobernanza forestal.

En cuanto a los incentivos para que la industria proporcione información para la verificación (en sí mismo un elemento principal de la transparencia y buena gobernanza), el sector forestal en particular no está favorablemente colocado ya que muchos de los operadores no son sociedades registradas y les interesa proteger la información que podría comprometer su ventaja en el mercado. La responsabilidad descansa en quienes desean disciplinar a la industria y convencerla del valor de las reglas y del manejo cuidadoso de la información (abrir el flujo de información cuando es apropiado pero, igualmente, garantizar la confidencialidad cuando corresponde). El término ‘limitación del mandato’, en su sentido más restringido, puede resumir las exigencias en este caso; el desafío principal es para aquellos activistas de la sociedad civil que desean trabajar con la verificación. A diferencia de la investigación sobre la gobernanza, el trabajo de verificación no necesariamente ofrece amplias oportunidades para exhibir la economía política de estados donde la legalidad no es su fuerte. Probablemente se requerirá un enfoque más restrictivo y enfocado en la industria. El mismo razonamiento favorecería un enfoque en el ‘manejo del cumplimiento’ (en el sentido aplicado en casos como Malasia y BC, Canadá), más que ‘imposición del cumplimiento’. En la sección siguiente se trata más detalladamente este aspecto.

Principio 8: Supervisión independiente

El principio de supervisión independiente es válido en sí, pero también se complementa con otros principios ya discutidos, principalmente la separación de poderes. El hecho de que el sector forestal sea casi siempre un monopolio estatal marcado por una gobernanza deficiente, es en parte consecuencia de ese hecho y acentúa la importancia de contar con actores y puntos de vista independientes en el diseño del sistema de verificación. Los orígenes particulares del movimiento de verificación han favorecido una etapa de la secuencia (el monitoreo independiente u observación independiente) y a los actores que mejor podrían cumplir con esa etapa. Sin embargo, las cuestiones son más generales y se relacionan no sólo con las etapas finales de la verificación sino también con todos los actores e intervenciones a los que hay que proteger de influencias políticas y financieras. En algunas situaciones, la independencia se ve comprometida por el hecho de que la industria forestal tiene demasiadas responsabilidades; por ejemplo, en algunos lugares donde no sólo es responsable de sus propias actividades sino también de pagos a supervisores de campo, como a los regentes forestales en Ecuador. Hay que establecer una diferencia clara entre el manejo forestal y las actividades reguladoras. La combinación de acciones de manejo (p.e., elaborar los

proyectos de manejo) con acciones reguladoras (p.e., inspeccionar y certificar la correcta implementación de esos proyectos) inevitablemente conduce a un conflicto de intereses que debe evitarse, más que “manejarse”.

En consecuencia, mantener la independencia es una cuestión válida tanto para los monitores de campo en Centro y Suramérica como para los observadores independientes que sancionan un AAV. Todo indica que si los actores con un interés legítimo en el sector deben aceptar tales ingerencias hay, entonces, que buscar la independencia en sus tres dimensiones: neutralidad, imparcialidad e independencia (Capítulo 20). La independencia de “los sospechosos habituales” (el gobierno del país productor y la industria) no es suficiente para generar credibilidad. Esto tiene implicaciones para los gobiernos (p.e., el tema de la ‘verificación independiente’ por parte de empresas estatales en Malasia) y para las ONG (el activismo anti-industria parece incompatible con el rol del MFI oficial).

Donde el estado mantiene un firme control del proceso de verificación, la opción preferida siempre es una cercana al gobierno, con las limitaciones que esto implica. Los institutos de verificación independiente en Indonesia (LPI) son empresas evaluadoras supuestamente independientes (acreditadas por el Ministerio), pero su independencia es dudosa porque sus actividades son financiadas por el Ministerio de Asuntos Forestales y la decisión final sobre la ampliación o revocación de permisos está todavía en manos del Ministro, sin ninguna garantía de transparencia. Un caso más prometedor puede ser el de Malasia, donde se practica una revisión rutinaria, aunque a menudo por parte de empresas semi-privadas ligadas al estado, como Harwood o el Consejo Malayo de Certificación de Maderas (MTCC). Esto compromete la independencia y está llevando a que se posicionen terceros como certificadores acreditados por FSC ó ISO, o verificadores *ad hoc*. Al mismo tiempo, se está mejorando la independencia del MTCC con el establecimiento de un fideicomiso para cubrir sus gastos operacionales, aunque probablemente permanezca bajo la autoridad del Ministerio federal de Plantaciones Industriales y Materias Primas.

Donde la comunidad de donantes es la responsable del proceso, el énfasis recae en el MFI emprendido por ONG defensoras. Este es un modo de ganarse la credibilidad de actores escépticos y de impulsar procesos de reforma a la gobernanza para sacudir a la industria y a las autoridades y sacarlas de su auto-complacencia. Sin embargo, hasta ahora, el MFI emprendido por ONG no ha sido muy eficaz para generar apropiación nacional en las sociedades productoras, y ha demostrado ser un mecanismo frágil para sostener las reformas a la gobernanza a largo plazo. No puede culparse de esto a acciones de MFI individuales, toda vez que por lo general operan en ambientes hostiles, con objetivos de investigación o clandestinos y evitando compartir información en las primeras etapas. En varios casos, el tenor general de las intervenciones fue terreno estéril para el empoderamiento y los impactos en la gobernanza debido a la negatividad inherente. En Camboya, por ejemplo, el MFI funcionó como parte de un “sistema para documentar delitos forestales” que sesgó todo el sistema en forma negativa. Este sesgo adquirido contribuyó a aumentar la vulnerabilidad política de tales esfuerzos de MI. Aun como principio general, confiar en actores individuales como guardianes de la virtud no parece adecuado, pues se

corre el riesgo de enfrentar al verificador contra el estado en una situación en la que los naipes ya están cargados contra el primero.

En cuanto a los criterios de sostenibilidad, puede ser preferible una forma más compleja de trabajo en la que los actores individuales se refuerzan y controlan mutuamente, como en Ecuador, Indonesia y Filipinas. El caso de Brasil es instructivo ya que implica una combinación de instituciones estatales y federales, y un conjunto de organismos públicos integrados horizontal y verticalmente. Las operaciones de control conjuntas promueven su integridad. Sin embargo, tal sistema requiere un nivel realmente alto de voluntad política.

Cuando falta esa voluntad, otros enfoques mixtos pueden ser eficaces: una participación múltiple de la sociedad civil posiblemente tiene más potencial para reducir la oposición de elementos claves dentro del gobierno y la industria. Las instituciones naturalmente consideradas como transparentes -como las universidades- hasta ahora no han estado muy implicadas en la verificación (aunque hay excepciones, como en Costa Rica) pero la intervención de tales actores no sólo ayudaría a liberar la verificación del sesgo 'anti-industria', sino que también introduciría un ritmo y tiempos más en consonancia con los largos ciclos de la explotación forestal.

El caso de British Columbia es un ejemplo interesante de independencia protegida por la legislación. La autoridad proviene de fuera del sector forestal y se rinde cuentas ante el Gabinete, no ante el Ministerio de Bosques. Los miembros del Consejo de Prácticas Forestales (FPB) se seleccionan por sus capacidades individuales y no representan a ningún grupo de presión. Hay un procedimiento confidencial de apelaciones para mantener la confianza de la industria, y el tono de todo el proceso es sobrio y muy profesional. El Consejo informa directamente al público y los actores políticos no tienen poder para interrumpir el flujo de información. El Consejo entrega sus juicios y conclusiones y opera respeto pleno de su independencia (independencia, imparcialidad y neutralidad). El FPB no ejecuta acciones de verificación por sí mismo, sino que opera dentro de un sistema donde interactúan otros actores potencialmente menos imparciales, como el gobierno, el sector privado y los diversos estamentos de una sociedad civil fuerte.

Un requisito importante para asegurar el financiamiento adecuado y sostenible del sistema entero es tener los planes financieros preparados. La correspondencia entre los recursos y las capacidades durante el diseño del sistema es crucial, ya que puede ayudar a mantener una distribución apropiada y eficaz del control. La financiación de las operaciones de verificación a menudo es problemática y puede comprometer la independencia. A veces es necesario elegir la opción de financiamiento menos mala, pues las soluciones óptimas raramente están disponibles. En Ecuador, la financiación de *Vigilancia Verde*, la coalición público/privada encargada de la vigilancia del transporte de productos del bosque y de fauna silvestre, provino en parte de subvenciones de donantes y empresas, lo cual comprometió la independencia de la organización; además, le correspondía el 50% de la venta de madera subastada, lo que pudo haber funcionado como incentivo perverso para la ilegalidad (cuando incautar madera ilegal era más provechoso que evitar la corta). Los regentes forestales eran pagados por los dueños de bosques o comerciantes de madera, lo que hizo pensar

que estaban demasiado cerca de sus clientes. La empresa privada SGS, encargada de la administración y verificación, también era pagada por los usuarios, con lo que era igualmente vulnerable. Sin embargo, si tales actores hubieran sido pagados por el Ministerio del Ambiente, habrían sido mucho más vulnerables a presiones políticas de alto nivel y a otras maquinaciones, como retrasos o retención de pagos.

Los Comités Multisectoriales de Protección Forestal (MFPC) en Filipinas son un ejemplo de cómo diseñar un proceso con la participación de múltiples actores independientes, el cual funcionó como sistema de verificación forestal, aprobado por el estado. El MFPC disfrutó de un alto nivel de empoderamiento, transparencia y credibilidad debido a la amplia variedad de actores e intereses. Sin embargo, una vez que la generosa financiación de Banco Mundial cesó, los MFPC quedaron a merced de intereses específicos y bien financiados, como las ONG ambientalistas. Los mecanismos adecuados de financiación pública podrían ayudar a sostener el modelo y evitar asociaciones partidistas, aunque esto también podría distorsionar la participación a favor del estado.

Principio 9: Inclusión de todas las etapas en la cadena de custodia y esfuerzos especiales para asegurar las más vulnerables

Este principio tiene dos aspectos. Primero, el enfoque en la vulnerabilidad a nivel operacional mediante el desarrollo de un sistema (o sistemas) para rastrear el movimiento de bienes a lo largo de la cadena de valor, prestando especial atención a los puntos débiles, como el sitio de la tala. Segundo, el enfoque en la vulnerabilidad institucional y en la necesidad de proteger a actores vulnerables en la cadena de supervisión. El primero puede atenderse en buena medida por medios técnicos (ver, p.e., Crossin et al. 2003); el segundo, sin embargo, es más complicado y sujeto a fuerzas políticas.

Las innovaciones recientes en la tecnología han aumentado considerablemente las posibilidades de ejercer control regulador aunque, como se anota en el Capítulo 23, los avances tecnológicos por sí solos no mejoran la gobernanza del sector forestal. La información es un instrumento muy poderoso tanto en las manos correctas como en las incorrectas; hay casos (Mato Grosso, Brasil, por ejemplo) donde la pobre gobernanza ha confundido las intenciones de la inversión en tecnología y ha aumentado -más que restringido- las oportunidades para el enriquecimiento fácil. El potencial de las nuevas tecnologías para concentrar la información en pocas manos, en vez de esparcirlo ampliamente, las convierte en una espada de doble filo.

La tecnología tampoco es un medio garantizado de dominar las complejidades de los sistemas modernos de producción donde, por ejemplo, la madera proveniente de orígenes múltiples -dentro de un mismo país o de diferentes países- se mezcla en el aserradero, como sucede a menudo en el sudeste asiático.

La diversidad institucional en la autoridad reguladora también puede crear una barrera al manejo de la información. Así, en Camerún hay cuatro sistemas de información para rastrear movimientos de trozas y madera aserrada, en los que participan los ministerios de hacienda y asuntos forestales y el servicio de aduana. No obstante, esos sistemas trabajan de manera aislada, a pesar de las numerosas promesas

del gobierno. Del mismo modo, en Costa Rica, los diferentes organismos responsables de la verificación forestal carecen de un sistema de información que permita hacer controles cruzados entre la información que cada uno posee y los permisos de tala. Esto hace que el control forestal sea difícil e ineficaz, pues cada actor en el sistema de control y verificación cubre sólo un segmento muy pequeño en la cadena de producción.

El mensaje, por lo tanto, es que la introducción de tecnologías dentro del sistema regulador estatal tiene que acomodarse a las exigencias del manejo eficaz de la información, lo que plantea cuestiones de naturaleza esencialmente política acerca de la definición de límites de autoridad y armonización de objetivos entre las dependencias del gobierno.

Principio 10: Adopción de enfoques pro-pobres en el diseño de sistemas de verificación

Varias de las innovaciones revisadas han sido motivadas por las preocupaciones de ONG interesadas en la conservación ambiental, pero sin fuertes intereses de desarrollo; esto pondría en tela de juicio la noción de que un sector “moderno” de la sociedad civil va a asegurar, necesariamente, que el sistema de verificación sea equitativo y pro-pobres. En vez de integrarse en el diseño del sistema de verificación, las agendas a favor de pobres tienden a ser complementos o, peor aun, son bloqueadas por la enormidad de los cambios legislativos necesarios para reformar los derechos de la población indígena (como en los casos del sudeste asiático). Una dificultad adicional fuertemente enraizada en el medio ambiente es que la economía básica tiende a ser marginal a la preocupación central de la sostenibilidad ambiental. Para cumplir con las normas, el pequeño productor tendrá gastos mucho más altos que el grande, como en Ecuador.

Los sistemas de verificación también pueden resultar anti-pobres por omisión, cuando una fuerte motivación por hacer cumplir la ley se convierta fácilmente en una forma de culpar a la víctima. Los encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrar más fácil poner freno a los pequeños productores y grupos comunitarios que a la industria forestal poderosa y políticamente bien conectada, que puede pagar para salir de dificultades. Este fue el problema con algunos MFPC en Filipinas, donde los pequeños operadores y las comunidades pobres fueron blanco fácil del acatamiento, o en Camerún, donde la vulnerabilidad del manejo comunitario ante la industria forestal ha sido interpretada más como un problema de la comunidad que de la industria. Sin embargo el problema es general, especialmente donde la carrera profesional de los funcionarios del gobierno se basa más en el patrocinio que en el mérito, y donde el mercado de trabajo es tan restringido que pocos quieren salirse de la senda.

25.3 En resumen

Los estudios del caso no revelan un modelo, enfoque o componente único y esencial para el diseño de la verificación. Sin embargo, cada uno de los sistemas examinados en los capítulos anteriores es, en diferente forma, una respuesta comparable a las

presiones que el sector encara, y que permite variaciones en el entorno legal e institucional, en los mandatos políticos, y en los objetivos de desarrollo, tanto públicos como privados (Matriz Conceptual en el Cuadro 17.1). Se puede esperar que los principios antes analizados ayuden a mejorar el funcionamiento de cualquier sistema de verificación, independientemente de la interacción entre los factores. Sin embargo, no necesariamente garantizan su operación eficaz, en particular cuando no se atienden los problemas subyacentes de gobernanza.

El último capítulo en este libro revisa el tema de la gobernanza y sus implicaciones. La conclusión general que se puede extraer es que los diferentes arreglos son apropiados en situaciones y períodos diferentes en la evolución de un sector, pero que es la constelación de jugadores, más que la habilidad individual de cada uno, lo que al final determina su eficacia. En el Anexo se ofrece un resumen de los mensajes políticos que pueden extraerse de los principios antes mencionados y de la evidencia en Parte B, como un punto de referencia a tener en cuenta en el diseño y práctica de un sistema de verificación.

Capítulo 26

Conclusiones: verificación de la legalidad y reforma de la gobernanza forestal

26.1 Introducción

El estudio de VERIFOR cubrió un área emergente de la investigación de política forestal que combina temas técnicos y específicos del sector forestal y preguntas de mayor cobertura sobre la gobernanza global, nacional y sub-nacional, los mecanismos públicos de rendición de cuentas en el ámbito nacional e internacional y el equilibrio entre el control estatal soberano y la administración internacional de bienes públicos globales. El movimiento de verificación está, aun, en una etapa incipiente y no es posible pronunciarse con alguna certeza, sobre su curso –ya sea en un país específico, o en general; así, cualquier apreciación sobre su eficacia puede ser sólo indicativa en esta etapa. En este capítulo final del estudio reflexionamos sobre la naturaleza de los desafíos ante la verificación, y sobre la evidencia disponible hasta ahora en cuanto a la eficacia de varias iniciativas. Estas preocupaciones se sustentan en un interés por la transformación en dos niveles: primero, cambiar las estructuras de gobernanza forestal coherentes y bien afianzadas pero transaccionales e injustas, por sistemas basados en reglas que atiendan mejor los objetivos del productor y de la sociedad consumidora; segundo, reconciliar dos juegos de estándares: el interés de la industria en la utilidad financiera y la reducción del riesgo y el interés público en la legitimidad social y ambiental y en la sostenibilidad.

26.2 Equilibrio entre el control estatal soberano y el manejo internacional de bienes públicos globales

Los bosques y los árboles son un adorno poderoso en la escena internacional. Ellos proporcionan un indicador emotivo del bienestar ambiental a escala global y tienen dimensión de bienes públicos internacionales importantes, cuya importancia probablemente crecerá a medida que las preocupaciones como el cambio climático se posicionen como centro de interés en la política global. Los bosques tropicales, en particular, son vistos como poco regulados, o no regulados del todo. En este sentido, el interés internacional por el destino de los bosques del mundo se explica fácilmente.

Sin embargo, el acentuado interés externo por la tala ilegal de los bosques tropicales en realidad requiere una explicación. Es ilustrativo de un movimiento más amplio; este es uno de los elementos más distintivos del curso que está tomando la globalización. La mayor parte del debate reciente en cuanto a la interrelación entre capital extranjero y nacional se ha concentrado en las formas en que los

intereses del primero tienen que acomodarse, bajo las fuerzas de la globalización, dentro de leyes y reglamentos nacionales. En tales situaciones, la invasión de los intereses extranjeros en los asuntos soberanos de los estados ha sido justificada por la necesidad de proteger a sus consumidores de la contaminación u otras fallas de los productos en cuestión.

Las preocupaciones de salud, por ejemplo, justifican niveles altos de intervención en los asuntos internos de los productores de carne para asegurar que se cumpla con los estándares que los consumidores esperan. Temas de salud y seguridad justifican igualmente la injerencia internacional en políticas nacionales sobre energía nuclear. En ambos casos, la dimensión transnacional del comercio es regulada más por los estándares del consumidor que por los del productor, pero hay una lógica clara en esta relación no balanceada. En contraste, hay una clase creciente de productos -la madera es uno de ellos, aunque ahora hay muchos otros (desde bananos a pelotas de béisbol, desde ropa a alfombras, desde diamantes a ropa de diseñador) - donde el interés externo no es ni material ni egoísta, sino que expresa una preocupación moral por los orígenes de los productos, más que por los efectos materiales de su consumo. Aunque fuera incorrecto presentar el movimiento de “comercio justo” como motivado solo por el valor y no por el bienestar (el bienestar de los individuos afectados es una preocupación primaria), es principalmente el bienestar de aquellos directamente afectados por los procesos productivos (y no el consumo) lo que está en juego. Sin embargo, son estos últimos (los consumidores) quienes están, de un modo significativo, apoyando la causa del comercio justo. Hay dimensiones internacionales aquí, pero no son estas las que vienen a la mente más fácilmente.

Tales preocupaciones expresan valores públicos fuertes y positivos que implican una generalización e internacionalización de estándares morales, lo cual es seguramente recomendable. Sin embargo, como un factor de negociación política en el sector forestal, se presentan desafíos al menos en dos aspectos. Primero, no es evidente la conexión entre, por una parte, el deseo encomiable de los consumidores de asegurar que los productos que consumen no hagan daño a aquellos inmediatamente involucrados en su producción y, por la otra, los cambios políticos que sus preocupaciones pudieran propiciar. Hay peligro de que, independientemente de las intenciones políticas, sus efectos puedan ser menos que positivos. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, no hay ninguna prueba de que las políticas de desarrollo en el sur rico en bosques sea influenciada por los intereses de la industria maderera del norte; este más bien podría ser un efecto *ex post*. Cuando menos, la industria probablemente usará su músculo financiero y político para tratar de captar y canalizar el manejo de las políticas emergentes. La producción tropical de bajo costo es una amenaza evidente para la industria de alto costo y altos estándares en la zona templada, y si esa ventaja comparativa es el resultado de la ilegalidad, entonces hay un interés comercial claro en que se elimine. Segundo, hay sentimientos comprensibles en los países productores, en particular en los gobiernos que actúan como guardianes de la soberanía nacional, ante la perspectiva de la intervención extranjera en sus asuntos nacionales que vaya más allá de las preocupaciones materiales y evidentemente legítimas de los consumidores extranjeros. La negociación de los nuevos estándares de legalidad de pronto se ha

vuelto discutible en varios casos, y el hecho de que los estados donantes interesados son a menudo las antiguas potencias coloniales aumenta la sensibilidad.

El desafío es por lo tanto conectar la fuerte preocupación moral por el comercio justo de la madera con los verdaderos intereses de las poblaciones nacionales, que son las más afectadas y más vulnerables si las nuevas directrices políticas resultan inadecuadas. Estas poblaciones se encuentran en los países productores y no en los países consumidores.

26.3 La verificación como motor de reformas a la gobernanza

Un área relacionada, en la cual los temas tratados en este libro presentan desafíos a la política forestal, tiene que ver con el hecho de que solo muy pocas acciones se han iniciado en los países productores. Los motores principales para el cambio vienen predominantemente (aunque no solamente) del ámbito internacional. Esta es una cuestión compleja y no implica ninguna complacencia local con la ilegalidad. Las prácticas ilegales en la industria forestal durante mucho tiempo han sido una causa de preocupación en las sociedades productoras. Sin embargo, excepto en algunas situaciones específicas (principalmente en América Latina), los procesos formales descritos en este libro han sido iniciados por actores externos, dentro del contexto de reformas de política internacional. El grado en el cual tales acciones (a diferencia de los intereses subyacentes) se han afianzado en el contexto local es un tema que causa preocupación. Además, aun donde ha habido motores internos importantes para el cambio, los problemas que la gente quiere ver resueltos a menudo sólo tienen que ver parcialmente con las prácticas ilegales de la industria de la madera. Entonces, el punto en el que la “ilegalidad” empieza a formar parte de las preocupaciones que más afectan a habitantes de los bosques tropicales es un tema de preocupación.

Para muchos activistas, la producción ilegal, local o internacional, es sólo un punto de entrada -aunque prominente y conveniente - a debates y preocupaciones más amplias y se emplea como vehículo para impulsar otros beneficios más apreciados. Con toda la probabilidad, relativamente pocos de quienes se han involucrado con el movimiento FLEGT en los estados productores de madera consideran la legalidad del comercio internacional como su preocupación única o principal. Muchos activistas pensarán que el movimiento habrá fracasado si su éxito se restringe a ofrecer una nueva etiqueta comercial verde a productores de madera tropical, como prueba de producción legal y como una forma innovadora de certificación de mercado en un marco de referencia comercial, principalmente.

Estas preocupaciones plantean dificultades particulares para el desarrollo de políticas. La teoría del cumplimiento sugiere que los factores principales que conducen a un mayor cumplimiento probablemente sean las presiones externas fuertes, la probabilidad alta de ser descubierto y el castigo seguro y severo en caso del incumplimiento (ver, p.e., INECE 2005). En países con bosques tropicales, los electores locales y nacionales que exigen el cumplimiento son, por lo general, bastante pocos. Muchos de los que podría esperarse que contribuyan en forma entusiasta a la vigilancia y detección de irregularidades, eventualmente no estarían dispuestos a

intervenir. En parte, esto se debe a que, en contextos de mala gobernanza y regímenes legales complejos e impracticables, un número muy grande de ciudadanos actúan en la ilegalidad o son vulnerables a tales percepciones, o viven situaciones de tenencia de la tierra insegura; por eso, no están dispuestos a ‘tirar la primera piedra’. Una gran variedad de trabajos tratan sobre este tema (ver, p.e., Colchester et ál. 2006).

Surgen preguntas interesantes en cuanto a la reforma a la gobernanza a partir del comercio ilegal de madera. ¿Es el comercio internacional (recíproco por naturaleza) un vehículo fuerte para impulsar reformas a la gobernanza (de carácter más unidireccional)? ¿Es la verificación de la legalidad un buen punto de entrada para la reforma a la gobernanza? Más generalmente, ¿puede uno usar acciones sectoriales específicas para iniciar procesos más amplios y más generalizados de reforma a la gobernanza? El forestal es posiblemente un sector particularmente exigente (mucho más que el de los minerales o la energía), en el que los valores de uso son múltiples, la producción y los mercados son muy dispersos y descentralizados, y sus productos (diversas especies de madera de ambientes diferentes) fácilmente sustituibles.

También surgen preguntas interesantes acerca de estrategias e impactos. La teoría de la gobernanza podría sugerir, por ejemplo, que las mayores ganancias son el resultado de acciones que atacan la mala gobernanza en la base, más que en los efectos. Según este razonamiento, el monitoreo independiente de la asignación de concesiones forestales es más eficaz que la observación independiente de las operaciones forestales, y que, en consecuencia, la mayor inversión debería hacerse en el primero. Como lo evidencia el caso de Camerún, la asignación de concesiones va al corazón del patrimonio de la gobernanza pública y, entonces, si se introduce un sistema basado en reglas se reduciría severamente el potencial para la mala gobernanza. Los esfuerzos deberían concentrarse en asegurar que las conclusiones de tal monitoreo se incorporen en futuros procedimientos de asignación de concesiones y, en última instancia, en reformas más sistemáticas. En contraste, los observadores independientes de operaciones forestales pueden hacer un buen trabajo y con un perfil internacional mucho más alto, pero se les dificulta enfrentar las debilidades subyacentes de la gobernanza. Como en el caso de Camerún, se puede hacer mucho por medio de una palanca externa para desafiar la mala gobernanza. El Comité de Lectura de Camerún ha sido una innovación positiva, pero los actores externos no han sido capaces de desafiar la autoridad todopoderosa del Ministro de Asuntos Forestales sobre el control del acatamiento y el cumplimiento.

26.4 Mecanismos públicos de rendición de cuentas en el ámbito nacional e internacional

Los sentimientos que rodean las acciones hacia la legalidad en el comercio de madera se derivan, en último término, de las relaciones tensas que existen entre la soberanía y el interés internacional sobre el sector forestal y las tentativas de usar ese sector como un vehículo para reformas más amplias a la gobernanza. Sin embargo, la expresión más tangible de esos sentimientos es la forma en que se han presentado ante el público ciertos actores y agendas privadas -principalmente ONG y activistas de la sociedad

civil. El papel jugado por ONG de derechos ambientales es que ha causado mayor polémica y quejas por su intervención en asuntos más allá de su cometido. Resulta un poco irónico porque los actores privados -en el sentido de operadores industriales- han disfrutado por mucho tiempo de privilegios inmensos en la explotación de bosques nacionales y han prosperado enormemente con ello, aun en perjuicio de las poblaciones que viven en el bosque con derechos consuetudinarios sobre las tierras en cuestión. Aquellos que se oponen a la “privatización” de responsabilidades por el estado del bosque (en relación con el papel de las ONG) podrían bien recordar que la condición actual del bosque está subordinada a los intereses del sector privado (en relación con la industria maderera).

La irrupción de las ONG como actores privados en el dominio público no les ha merecido el cargo de abusar de la soberanía nacional en una forma totalmente nueva y desafiante. Lo que puede ser más radical, sin embargo, es el hecho de que estos actores privados también han adoptado funciones que se convierten en costumbre. Que actores nacionales hagan esto no es inesperado y, sobre todo, no es especialmente polémico; pero que lo hagan actores internacionales es más polémico, debido tanto a su estatus de no nacional y al apoyo desproporcionado que han recibido de la comunidad internacional. Los monitores forestales independientes en Camboya y Camerún son los casos más prominentes cubiertos en este libro, aunque otras organizaciones no cubiertas aquí (como Greenpeace, por ejemplo) han desempeñado papeles similares en este y en otros sectores. Aunque los monitores forestales han trabajado con tareas bastante bien definidas de monitoreo, parecidas a las de organismos tradicionales de control (aunque posiblemente mucho más profundas), no se han limitado su quehacer a estas tareas y han dejado en claro que sus intereses subyacentes no son técnicos sino motivados por valores y normas. Sus posiciones sobre la explotación industrial de los bosques son a menudo claras y hostiles, y no han vacilado en identificar y hacer públicas las ramificaciones político-partidistas de la industria forestal. Esta, en efecto, ha sido una de las revelaciones de esta clase de trabajo de investigación.

Para observadores occidentales fuera del sector forestal, el aspecto más distintivo de los sistemas de verificación han sido estos MI, así como los MFI han sido la posición privada más evidente y polémica de autoridad en el FLEGT. La importancia histórica de MFI en el espacio emergente de la verificación se refleja en preocupaciones corrientes de política, más que todo en el AAV, y las accidentadas negociaciones de los AAV sólo se pueden entender en relación con las percepciones sobre el MFI.

Hay peligro de que el movimiento FLEGT se inquiete por el MFI; de hecho, se podría decir que en unos aspectos importantes ya es el caso. A pesar del trabajo interesante hecho por algunos monitores ambientales, el MFI es sólo una etapa (no necesariamente esencial) en el edificio de un sistema de verificación. Los estudios de caso de países considerados en este libro han ilustrado que hay varios otros acercamientos a FLEGT que son menos dependientes del MFI, en particular en sociedades con una clase media fuerte y con capacidad de hacerse oír.

Si se quieren evitar obstáculos en la negociación de nuevos sistemas de verificación (como el AAV), puede ser muy útil comenzar reconociendo que la preocupación subyacente no es la exposición externa, sino la reforma a la gobernanza,

y que la responsabilidad pública debe ser el elemento central de la buena gobernanza. La responsabilidad es una dimensión más crítica de la buena gobernanza que la participación de actores externos y tiene prioridad sobre cualquier mecanismo particular, incluso el MFI.

Tomando los estudios de casos como punto de partida, y enfocando la atención en la rendición de cuentas, surgen temas interesantes y críticos tanto para la buena gobernanza del sector forestal, como para la buena gobernanza en forma más amplia en países fracturados e inestables. Todas las direcciones convergen en la identidad nacional e intereses dentro del país productor, y en asegurar que todas las acciones en el interregno de los recursos nacionales y los intereses externos estén bien arraigadas en valores e imperativos nacionales y que sean posibles de cumplir. El camino a futuro pasa por desarrollar capacidades nacionales de voz pública, como precursor de acciones internacionales. Las funciones de los donantes no se limitarían sólo al sector forestal; bien podrían apoyar la colaboración entre el gobierno productor y la sociedad civil en un amplio frente, usando su propia influencia para defender a actores e intereses nacionales, y con los actores externos en papeles secundarios.

26.5 Comentarios finales

Las experiencias examinadas en este libro muestran que la eficacia y la credibilidad dependen en forma crucial de percepciones, y a menudo están bajo amenaza. Si un sistema de verificación va a ser suficientemente robusto para aprender de sus errores, tendrá que generar una amplia variedad de defensores nacionales que quieran protegerlo contra toda clase de desafíos -y cuando sea necesario, hacer presión sobre la industria y el gobierno para adoptar medidas firmes que permitan corregir sus deficiencias, en vez de sólo cubrirlas.

Esta perspectiva justifica la construcción de capacidad nacional como un requisito previo para un sistema de verificación eficaz. Esto abriría el camino a enfoques estructurales más creativos para el diseño de un sistema de verificación, que sólo los modelos y enfoques técnicos en los cuales la credibilidad y la virtud moral descansan principalmente en las acciones de grupos defensores individuales. Aun podría ser necesaria una función independiente de supervisión, para la cual hay una variedad de opciones, consecuentes con el compromiso de evaluar objetivamente la evidencia. Los estudios de casos presentan varias de estas opciones -casi todas aun en proceso de elaboración.

El enfoque que se adopte depende en gran medida del tiempo disponible para la elaboración y puesta en marcha de un sistema de verificación. Si se piensa en un objetivo alcanzable a corto plazo (como podría ser con un AAV), hay que enfocarse en el monitoreo forestal independiente tradicional. Tal enfoque podría funcionar eficazmente, pero conlleva el riesgo de quedarse en el aire. Los ‘auditores profesionales’ del sector privado son una opción segura para la comunidad de ONG internacionales. Los monitores más activistas pueden satisfacer a las ONG, pero podrían molestar a los estados soberanos productores, y pudieran surgir cuestionamientos sobre el empoderamiento y la sostenibilidad que generan. Aunque el desempeño no debe ser

prejuzgado, uno puede imaginar fácilmente que se desarrolle una situación en que las actividades de supervisión externa desacrediten gravemente un sistema de verificación en sus inicios, en circunstancias donde habría sido posible un enfoque guiado, cauteloso, orientado hacia procesos y enfocado en el desarrollo de capacidades. Esto podría tener efectos perversos (y negativos) en la conservación del recurso. Si bien el MFI es de utilidad, una perspectiva de más largo plazo ofrece opciones de verificación más estructurales y más promisorias en cuanto al empoderamiento y sostenibilidad en los países productores. Para garantizar la legalidad, el sistema deberá diseñarse para el contexto específico de cada país socio. En contextos diferentes (y países diferentes) se pueden aplicar instrumentos diferentes, aunque la participación nacional fuerte y diversa y el empoderamiento parecen una exigencia esencial en todos ellos. La importancia creciente de mercados no europeos subraya este punto.

La conclusión principal resultante es que una verificación eficaz tiene que ser vista en el contexto de un proceso más amplio de reformas a la gobernanza forestal. Los intentos de emplear las actividades de verificación como una fuente independiente y aislada de reforma tienen pocas probabilidades de éxito a largo plazo, porque dejan sin tocar las principales debilidades estructurales que generan la ilegalidad. Estas conclusiones no resuelven el problema de cómo iniciar la reforma en situaciones de gobernanza deficiente, pero sugieren que no hay ninguna solución fácil, y que el camino a las reformas en tales contextos es más difícil que en aquellos donde ya existen presiones internas. Hay crecientes evidencias de que las presiones comerciales pueden ayudar a impulsar reformas a la gobernanza si se ejercen en forma flexible y sensible. Los enfoques sectoriales y extra-sectoriales discutidos en este estudio sugieren una variedad de opciones para el diseño de sistemas de verificación que pueden contribuir a esta flexibilidad. Al final del día, el objetivo debería ser ayudar a empoderar a las sociedades productoras para que conserven sus recursos nacionales de forma efectiva, salvaguardando los intereses del más débil y vulnerable, y no simplemente exponer las limitaciones de los sistemas existentes de control del recurso forestal.

Anexo: Mensajes políticos

Este apéndice resume una serie de mensajes políticos extractados directamente de los resultados obtenidos con los estudios de casos de VERIFOR; nuestro propósito es que sirvan como guía para el desarrollo de sistemas de verificación equitativos y eficientes. Los mensajes se han organizado en cuatro secciones que responden a los cuatro temas destacados en la matriz conceptual (Cuadro 17.1): apropiación, estándares de legalidad, independencia e impactos. Cada mensaje político se acompaña de una estrategia de apoyo con sugerencias para la implementación de la política en el terreno. Estos mensajes y estrategias no pretenden ser prescriptivos, sino ofrecer en esencia la experiencia forjada hasta hoy por los países en su lucha por la verificación del sector forestal.

Apropiación de los sistemas de verificación

Mensaje político	Estrategia de apoyo
1. Los objetivos del sistema de verificación determinan el grado de apropiación.	→ Los sistemas de verificación diseñados para enfrentar prioridades nacionales y complementar instituciones nacionales y procesos políticos existentes tendrán un mayor grado a apropiación.
2. Las metas de las reformas deben acordarse y especificarse antes de diseñar el sistema de verificación.	→ Las responsabilidades por la implementación, y por la parte de los costos que cada cual debe asumir, deben basarse en las metas y objetivos de las reformas. La preservación de bienes públicos globales debe ser responsabilidad de la comunidad internacional, y la de bienes nacionales de los gobiernos nacionales. Quienes no se beneficien no tienen por qué asumir costos.
3. La apropiación gubernamental puede mejorar si se compromete a diferentes agencias en niveles descentralizados.	→ La participación de entes ajenos al sector forestal puede ayudar a asegurar la apropiación gubernamental. Donde la descentralización se halla avanzada, esto puede ser esencial.
4. La mayor participación pública y la consideración de puntos de vista diferentes mejora la apropiación pública.	→ La apropiación gubernamental no necesariamente refleja la apropiación pública o ciudadana. Las dos pueden equipararse cuando ha habido representación adecuada, consultas suficientes y compromiso eficaz de los actores más relevantes para la toma de decisiones, y cuando hay mecanismos para reconciliar puntos de vista conflictivos.
5. El fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia aumenta la apropiación pública.	→ El diseño de los sistemas debe reflejar criterios de buena gobernanza sustentados en la realidad política. El acceso público a la información sobre el proceso es crítico si se quiere que el público participe activamente en el llamado a cuentas a las instituciones.

Mensaje político**Estrategia de apoyo**

- 6. Una cuidadosa consideración y comunicación de la distribución de costos y beneficios del sistema de verificación es necesaria para mantener la apropiación en el tiempo.**
- La apropiación no se alcanza solo con la promoción de la participación e involucramiento; es necesario demostrar resultados benéficos claros y certeza en cuanto a la distribución de costos. Mantener la apropiación pasa por la disminución de riesgos de los productores o un entendimiento claro del grado en el que los estándares cambiarán con el transcurso del tiempo.

Independencia de los sistemas de verificación

- 7. La independencia es un aspecto de la buena gobernanza que debe incorporarse desde el diseño del sistema de verificación.**
- La independencia no debe tratarse simplemente como un añadido que es responsabilidad de una sola agencia (esto aumenta la vulnerabilidad). También debe ser parte de las interrelaciones entre actores y de los controles definidos en el diseño del sistema. Los problemas de gobernanza deben enfrentarse desde la base, antes de diseñar el sistema de verificación (p.e., sobredependencia de actores políticos, acciones poco transparentes, actores individuales con derecho a veto, procesos democráticos que ofrecen poco apoyo).
- 8. Para ser eficaz, la independencia debe incluir la autonomía con respecto a intereses partidarios, incluyendo los del gobierno, la industria y de grupos de la sociedad civil y oponentes al aprovechamiento industrial.**
- La independencia debe asegurarse en tres ejes: *independencia* (autonomía respecto de las partes principales), *imparcialidad* (consistencia en la aplicación de juicios, sin favoritismos), *neutralidad* (no tomar partido). Donde la independencia absoluta no es posible (p.e., muchos sistemas requieren financiamiento de gobiernos y donantes), hay que tomar acciones para que se mantenga en el organismo verificador.
- 9. La independencia no se asocia con ningún tipo de actor (sector privado, ONG, etc.) ni con un origen en particular (nacional vs. internacional); sin embargo, los actores pueden tener diferentes capacidades para compartir información y presionar a quienes incumplen.**
- Hay que poner énfasis en la constelación de actores y sus respectivas fortalezas y debilidades, y no en la protección a las virtudes morales de actores en particular.
- 10. La independencia se incorpora mejor en los sistemas de verificación si el diseño tiene un propósito concreto.**
- Los procesos activos son más eficaces y robustos que los pasivos. Los foros institucionales deben tratar de conjugar el trabajo de actores importantes con base en reglas claras de interacción; la participación no solo debe ser voluntaria y abierta. También es necesario especificar y acatar políticas relacionadas con conflictos de intereses.

Mensaje político**Estrategia de apoyo**

- 11. El acatamiento de estándares internacionales refuerza la independencia de manera creíble.** → Los verificadores deben adherirse a estándares internacionales, como ISO, para la acreditación (p.e., ISO 17001 e ISO 65/EN 45011) y el desempeño (p.e., ISO 9000, 1401, 1900).

Estándares legales

- 12. La definición de un estándar legal es casi una pre-condición de verificación eficaz; entre más complejo el marco legal, más necesaria será su abstracción en un estándar legal.** → Se deben tomar en cuenta dos pasos: la priorización de las leyes y regulaciones existentes de las cuales depende el objetivo del sistema de verificación y el mandato de la institución líder; *el aumento* de los marcos regulatorios para incorporar estándares de desempeño claros.
- 13. La claridad de los objetivos es esencial.** → Para que un estándar sea aplicable y legítimo debe basarse en objetivos de verificación en los que todos estén de acuerdo. Esto ha creado presión por recortar los objetivos ya establecidos, para permitir el logro de un consenso alrededor de un estándar más específico, cuyos objetivos se pueden revisar posteriormente. Entre las medidas a tomar para mejorar la aplicabilidad de un estándar están: el desarrollo escalonado del estándar (*phase in*), compartir responsabilidades con el estado, diferenciar medidas de cumplimiento y controlar los costos de transacción del cumplimiento.
- 14. Los estándares legales deben ser realizables.** → Esta condición implica la adherencia a principios de *legitimidad* (amplia aceptación por parte de los actores como punto de referencia del cumplimiento legal), *aplicabilidad* (el estándar debe poderse implementar sin costos de transacción que lo hagan antieconómico) y *especificidad* (debe ser mensurable y tener estándares de cumplimiento claros; de otra forma, la auditoría del cumplimiento legal será muy difícil).
- 15. Los estándares legales tienen componentes variados; los objetivos de verificación determinan cuáles serán esos componentes.** → Entre los componentes a considerar están: *origen legal* (el derecho legal a cosechar que, eventualmente, incluye la determinación y solución de disputas por la tenencia, la declaración de límites de una concesión y el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades locales con respecto a las operaciones de corta en tierras comunitarias); *aprovechamiento legal* (cumplimiento de condiciones, pago de regalías, regulaciones del manejo forestal como C&I obligatorios de MFS; regulaciones ambientales, de mano de obra, salud y seguridad); *procesamiento legal* (cumplimiento con cuotas para procesamiento doméstico, garantías contra mezcla de productos provenientes de fuentes no legales, pago de impuestos por procesamiento); *comercio y exportación legal* (permisos de exportación, requisitos de aduanas).

Mensaje político**Estrategia de apoyo**

- 16. Al definir estándares legales, enfocarse en las medidas de cumplimiento puede ser tan importante como definir su alcance.** → Hay que distinguir entre los delitos que exigen medidas de *cumplimiento obligatorio* (p.e., una sanción administrativa y/o acusación legal) y aquellas que exigen medidas de *manejo del cumplimiento* (p.e., solicitud de acciones correctivas).
- 17. Los procesos de definición del estándar deben ser tan importantes como el estándar mismo.** → Los mecanismos institucionales para desarrollar un estándar legal deben ser capaces de resolver diferencias entre actores. El requisito fundamental es la supervisión por parte de un organismo con mandato político y legal para llegar a acuerdos políticos.
- 18. El estatus legal del estándar debe ser claro.** → Esto exige atención a cuatro aspectos: (i) la necesidad de declarar (*gazette*) el estándar legal; (ii) la determinación de si el estándar seleccionado representa leyes y regulaciones aplicables, en línea con los objetivos de verificación; (iii) el mandato de emitir certificados de cumplimiento legal; (iv) la responsabilidad, cuando la determinación del cumplimiento resulta falsa o inadecuada.
- 19. La definición del estándar legal significa responsabilidades para el estado y para los usuarios del bosque.** → Si se busca que el estándar asegure el cumplimiento por parte de la administración del estado y de los usuarios del bosque, no debe funcionar de manera aislada de los mecanismos mayores de rendición de cuentas; esto incluye derechos estatutarios sobre acceso a la información, a la participación y a mecanismos de denuncia y de empoderamiento legal.

Impactos en el desarrollo

- 20. Los sistemas de verificación deben reconocer y responder a los objetivos particulares de una amplia variedad de actores.** → Los mecanismos de múltiples actores deben formar parte del diseño del sistema de verificación. Tales mecanismos se benefician si forman parte de un proceso mayor de reformas políticas (p.e., el programa forestal nacional).
- 21. La verificación es un proceso que hace uso intensivo de la información. La información cotejada mediante actividades de verificación necesita un manejo activo y transparente.** → La verificación eficiente y efectiva se puede beneficiar con la introducción e implementación de nuevas tecnologías, desde GPS hasta bases de datos en línea. Las políticas sobre acceso a la información deben estar claras desde el inicio, e impulsar una mayor transparencia siempre que sea posible.

Mensaje político**Estrategia de apoyo**

- 22. Los sistemas de verificación deben abarcar temas como la adquisición de recursos, si se quiere llegar a la raíz de los conflictos en el sector forestal.** → El sistema nacional de verificación debe ir más allá del flujo de recursos (y el énfasis en la cadena de custodia), e incluir el examen del cumplimiento legal en la adquisición de recursos.
- 23. Para que el sistema de verificación no se ensañe con los más pobres, hay que desarrollar mecanismos que aseguren que las regulaciones son accesibles para todos los grupos.** → El uso de unidades administrativas móviles de la autoridad forestal, así como el acceso a internet en economías más desarrolladas, puede mejorar el acceso a todos los grupos de usuarios. Para ello, los servicios descentralizados deben estar profundamente comprometidos con los objetivos de la reforma. También hay que implementar acciones administrativas que no desfavorezcan a los pobres –p.e., el costo de permisos a pequeños propietarios y/o madereros que venden pequeñas cantidades.
- 24. Un marco explícito de evaluación y monitoreo es necesario para medir el impacto global del cualquier sistema nacional de verificación.** → En el diseño del sistema de verificación, debe desarrollarse un marco conceptual que engarce C&I complementarios que faciliten el posterior monitoreo del sistema de verificación. Debe dejarse en claro cuál organismo será el responsable de implementar acciones a partir de los resultados.

Bibliografía

- Acosta, R. 2008. Forest Law Enforcement and Governance Strategies in the Philippines (diapositivas). Hanoi, Vietnam. (PowerPoint presentation at the Asia Pacific Forestry Week, 22 April).
- ACP/EC. 2000. Partnership Agreement between The Members of The African, Caribbean and Pacific Group of States of The One Part, and The European Community and Its Member States, of The Other Part, Signed in Cotonou on 23 June, 2000. Cotonou, Luxembourg.
- AFE-COHDEFOR. 2006. Evaluación Nacional Forestal. Resultados del Inventario de Bosques y Árboles 2005-2006. COHDEFOR, Tegucigalpa, Honduras.
- Álvarez, M. 2003. Ruling Undercuts Ecuador's Forestry Reform. *EcoAméricas* 6(1).
- Amaro, MC. 2006. Philippines: Progress on National Forest Law Enforcement and Support to EA-FLEG. The Asia and Pacific Forest Law Enforcement and Governance (FLEG) meeting, 7 March, Manila, Philippines.
- Arias, G. 2005. Identificación y priorización de los actores de la ilegalidad. San José, CR, Informe de Consultoría PTC/COS/3003/FAO para ECTI SINAC-MINAE.
- Auzel, P; Fomété, T; Odi, J; Owada, J-C. 2002. Evolution de l'exploitation des forêts du Cameroun: production nationale, exploitation illégale, perspectives'. DFID-Yaoundé, Cameroon.
- Bäckstrand, K; Saward, M. 2004. Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy at the World Summit for Sustainable Development. Paper presented at the Fifth Pan-European Conference on International Relations, 9-11 September, The Hague, Holanda.
- Baker, M; Clausen, R; Kanaan, R; N'Goma, M; Roule, T; Thomson, J. 2004. Conflict timber: dimensions of the problem in Asia and Africa. Volume 3: African cases. final Vermont: ARD, Report submitted to USAID.
- Barrett, S. 1999. Montreal versus Kyoto: International Cooperation and the Global Environment. *In* Kaul, I; Grunberg, I. Stern, M. (eds). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford. UK, Oxford University Press.
- Bass, S. 1998. Forest Certification - The Debate about Standards. Rural Development London, UK, ODI. (Forestry Network Papers No. 23b.).
- BC Stats. 2004. Quick facts about British Columbia. BC Stats, Ministry of Management Services. British Columbia.
- BCN. 2006. Informe Anual 2005. Managua, NI, Banco Central de Nicaragua.
- Beeko, C. 2008. Ghana's VPA Multi-Stakeholder Platform: Opportunities and Challenges. Presentation to Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation, 17-18 January, Chatham House, London, UK.
- Benner, T; Witte, JM; Reinicke, W. 2002. Innovating Global Governance: Multisectoral Networks and Accountability. Paper prepared for the Miliband Conference on Global Governance, 17-19 May, London, UK.

- Bernsen, M; Cochrane, L. 2005. SGS Report Praises Government Action on Forest Crimes'. Phnom Penh Post, 26 August-8 September.
- Bird, N; Cabral, L. 2007. Changing Aid Delivery and the Environment: Can General Budget Support Be Used To Meet Environmental Objectives?. London, ODI, UK. (ODI Briefing Paper No. 17).
- Bird, N; Thiel, H. 2007. New Technologies for Forest Governance: Factors Influencing Success. London, UK, ODI. (VERIFOR Briefing Paper No. 7).
- Birikorang, G; Okai, R; Asenso-Okyere, K; Afrane, S; Robinson, G. 2001. Ghana Wood Industry and Log Export Ban Study (final report). London, UK, DFID.
- Birikorang, G; Rhein, M. 2005. Reforming Ghana's Forest Fiscal Regime. Phase 1 Draft Report. FSDP, Accra.
- Booth, D. 2004. Budgets not projects: a new way of doing business for aid donors. (ODI Opinions 9).
- Brack, D. 2003. Monitoring the Montreal Protocol. Verification Yearbook 2003. London, UK, VERTIC.
- Brack, D. 2006. Excluding illegal timber from EU markets: options for the EU and its Member States. London, UK, Chatham House. Disponible en http://www.illegal-logging.info/uploads/RIIA_EU_control_of_imports.doc
- Brack, D; Gray, K; Hayman, G. 2002. Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products. London, UK, Sustainable Development Programme of the Royal Institute of International Affairs.
- Brosius, P. 1997. Endangered Forest, Endangered People: Environmentalist Representations of Indigenous Knowledge. *Human Ecology* 25(1):47-69.
- Brown, D. 2006. Designing Verification Systems for the Timber Trade: Learning from International Processes. London, UK, ODI. (VERIFOR Briefing Paper No. 1).
- Brown, D; Luttrell, C; Research Associates in Cambodia, Cameroon, Indonesia and The Philippines. 2004. Review of Independent Forest Monitoring. London, UK, ODI. Forest Policy & Environment Group Overseas Development Institute London, ODI. 67 p.
- Brown, D; Swails, E. 2006. CITES. London, UK, ODI. (VERIFOR Comparative Case Study 3).
- Brown, D; van Midwoud, P. 2006. Verification for Food Safety: The Case of the Meat Industry. London, UK, ODI. (VERIFOR Comparative Case Study 5).
- Brown, DW; Brown, TH; Ediawan, A; Justianto, A; Simangunsong, B. 2006. Returning Forest Areas to Community Management: What are the Welfare Gains?., Eleventh Biennial Conference, The International Association for the Study of Common Property (IASCP), 19-June 23, Bali.
- Bruks Associates. 2004. Sawn timber cost structure (final report). Bruks Associates, Accra, Ghana. Unpublished report for the Ghana Timber Millers Organisation.
- C&E. 2004. Compliance and Enforcement Program Annual Report 2003-4. Victoria, CA, Consumer Affairs Victoria.
- Cameron, J; Werksman, J; Roderick, P. 1996. Improving Compliance with International Environmental Law. London, UK, Earthscan. (Law and Sustainable Development Series).

- Cashore, B; Auld, G; Newsom, D. 2004. *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*. New Haven, US, Yale University Press.
- Cashore, B; Gale, F; Meidinger, E; Newsom, D. eds. 2006. *Confronting Sustainability: Forest Certification in Developing and Transitioning Countries*. New Haven, US, Yale University. (Yale School of Forestry and Environmental Studies, Report No.8).
- Cashore, B; McDermott, C; Levin, K. 2006. The shaping and reshaping of British Columbia forest policy in the global era: a review of governmental and non-governmental strategic initiatives. Keynote Address to Association of BC Forestry Professionals Conference and Annual General Meeting, Feb 22-24, Victoria, BC, Canada.
- Casley, D; Kumar, K. 1987. *Project Monitoring and Evaluation in Agriculture*. Baltimore and London, US, The John Hopkins University Press. 174 p.
- CATIE. 2001. *La tala ilegal en Costa Rica. Un análisis para la discusión*. Turrialba, CR, CATIE/Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal.
- CBFP. 2006. *Les Forêts du Bassin du Congo - Etat des Forêts 2006*. Kinshasa, Democratic Republic of Congo, Congo Basin Forests Partnership.
- Cerutti, PO; Assembe, S. 2005. *Cameroon Forest Sector - Independent Observer - Global Witness End of Contract Project Review*. Yaoundé, Cameroon, Department for International Development (DFID).
- Cerutti, PO; Tacconi, L. 2006. *Forests, Illegality, and Livelihoods in Cameroon*. Bogor, Indonesia, CIFOR. (Working Paper No. 35).
- CESS-ODI. 2005. *Multistakeholder Forestry Programme. Links between forests and poverty in Indonesia. What evidence? How can targeting of poverty in and near forests be improved? (CESS-ODI Briefing Paper II)*.
- CINCO; CIP. 2006. *Emergencia en el bosque. Resumen Ejecutivo*. Managua, NI, Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO) y Center for International Policy (CIP).
- COFI. 2005. Council of Forest Industries website. www.cofi.org (September 2005).
- Colchester, M. 2006. *Reflections on the Social Dimensions of Verification in FLEGT processes: Issues, Risks and Challenges (diapositivas)*. VERIFOR Viewpoint. London, UK, ODI.
- Colchester, M; Boscolo, M; Contreras-Hermosilla, A; Gatto, FD; Dempsey, J; Lescuier, G; Obidzinski, K; Pommier, D; Richards, M; Sembiring, SS; Tacconi, L; Ríos, MTS; Wells, A. 2006. *Justice in the forest: Rural livelihoods and forest law enforcement*. Bogor, Indonesia, CIFOR. 98 p. (Forest Perspectives 3).
- Commission of the European Communities. 2003. *Com. 2003/251 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Proposal for an EU Action Plan'*. Brussels.
- CONADEH; Global Witness. 2005. *Independent Forest Monitoring Pilot Project in Honduras. First Summary Report*. Tegucigalpa, HN, CONADEH – Global Witness.

- Contreras-Hermosilla, A; Doornbosch, R; Lodge, M. 2007. The Economics of Illegal Logging and Associated Trade. Paris, FR, Report produced for the OECD Round Table on Sustainable Development. 44 p.
- Contreras-Hermosilla, A; Fay, C. 2005. Strengthening forest management in Indonesia through land tenure reform: Issues and framework action. Washington, DC, US, Forest Trends. 55 p.
- CPET. 2006. UK Government Timber Procurement Policy: Definition of 'legal' and 'sustainable' for timber procurement. Oxford, UK, Central Point of Expertise on Timber Procurement.
- Crossin, C; Hayman, G; Taylor, S. 2003. Where Did It Come From? Commodity Tracking Systems. In Bannon, I; Collier, P. eds. Washington, DC. US, World Bank Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions..
- Cruz, R; Pulhin, J. 2006. Review of Multi-stakeholder Forest Protection Committees in the Philippines. London, UK, ODI. (VERIFOR Country Case Study 7).
- Cruz, R; Tapia, M. 2005. A Review of the Multi-sectoral Forest Protection Committees in the Philippines. London, UK, ODI. (ODI Forestry Briefing 7).
- Danso, E; Opoku, K. 2005. Impacts and legality of forest utilisation permits in Ghana. Accra, Civic Response, London, UK, IIED.
- de Camino, R; Segura, O; Arias, LG; Pérez, I. 2000. Costa Rica: Forest Strategy and Evolution of Land Use. Washington DC, US, OED World Bank. (Evaluation Country Case Study Series).
- de Guzmán, MVP. 1993. A Review of the Applicability of Current DENR Tenurial Instruments to Issues Related to Ancestral Domains. Natural Resources Management Program Report 93-05. Louis Berger International, Inc.
- De María, W. 2005. Whistleblower protection: is Africa ready? Public Administration & Development Vol. 25:217-226.
- de Renzio, P; Fritz, V; Kizildash Agha, Z; Foresti, M; O'Neil, T. 2006. Ownership: Illustration Paper on Human Rights and the Partnership Commitments of the Paris Declaration. ODI report commissioned by OECD-DAC Network on Governance.
- de Renzio, P; Smith, S. 2005. Linking policies and budgets: implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP context. London, UK. (ODI Briefing Paper: 2005).
- Del Gatto, F; Wells, A; Richards, M; Coindres, I; Contreras-Hermosilla, A. 2004. The forestry sector in Honduras: the legal barriers. London, UK, ODI. (Policy Brief). Disponible en http://www.talailegal-centroamerica.org/downloads/english/The%20forestry%20sector%20in%20Honduras_the%20legal%20barriers.pdf
- DENR. 1998. Manual of Procedures for DENR-DILG-LGU Partnership on Devolved and Other Forest Management Functions. Joint Memorandum Circular 98-01. Manila, Republic of Philippines.
- Diaw, C. 2008. Ombudsmen. London, UK, ODI. (VERIFOR Comparative Case Study 7).

- Dubash, N; Dupar, M; Kothari, S; Lissu, T. 2001. A Watershed in Global Governance: An Independent Assessment of the World Commission on Dams. New York, US, WRI.
- Eba'a Atyi, R. 1998. Cameroon's Logging Industry: Structure, Economic Importance and Effects of Devaluation. Bogor, Indonesia, CIFOR. (CIFOR Occasional Paper 14).
- EC. 2004. What are the WTO Implications? Brussels, BE, EC. (FLEGT Briefing Note No. 8).
- EC. 2004-2008. FLEGT Briefing Notes (2004/5 series and 2007 series). Brussels, EC. http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/environment/forest/flegt_briefing_notes_en.cfm
- EC. 2005a. Council Regulation 2173/2005 concerning the establishment of a FLEGT licensing scheme for import of timber into the European Community. 20 December 2005.
- EC. 2005b. A Timber Legality Assurance System. Brussels, BE, EC. (FLEGT Briefing Note No. 9).
- EC. 2007. Guidelines for Independent Monitoring. (FLEGT Briefing Note No. 7). Brussels, BE, EC.
- Echeverría, RD. 2004. Análisis Económico-Financiero del Sector Forestal Ecuatoriano y del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal. Quito, EC, Proyecto MAE/BID.
- Edmunds, D; Wollenberg, E. 2002. Disadvantaged groups in multi-stakeholder negotiations. Bogor, Indonesia, CIFOR CIFOR programme report.
- EIA. 2005. La Crisis de la tala Ilegal en Honduras. De cómo la importación de madera ilegal hondureña por los Estados Unidos y la Unión Europea incrementa la pobreza, acelera la corrupción y destruye bosques y comunidades. Washington, DC, US, Environmental Impact Agency.
- FAO. 2000. Global Forest Resources Assessment 2000. Rome, IT, FAO.
- FAO. 2004. Trends and Current status of the contribution of the forestry sector to national economies. Rome, IT, FAO. (FAO working paper on financing sustainable forest management: FSFM/ACC/07).
- FAO. 2005. Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales - Informe Nacional Nicaragua. Rome, IT, FAO.
- FAO. 2006. Global Forest Resources Assessment 2005. Rome, IT, FAO. Disponible en www.fao.org/forestry/site/32179/en/
- FAO. 2008. Environmental Science for Social Change, Forest Faces: Hopes and Regrets in Philippine Forestry. Bangkok, Tailandia, FAO.
- Faurby, O. 2005. El Sector Forestal de Nicaragua - Un Potencial Para el Desarrollo. Managua, NI, IPADE.
- FEHCAFOR; REMBLAH; NICAMBIENTAL. 2003. La Producción Forestal no Controlada en Honduras y Nicaragua: los impactos sobre gobernabilidad y pobreza. Un diagnóstico con múltiples actores para la identificación de opciones políticas y acciones. s.l. ODI, FAO, Global Witness, ACDI, DFID. Centro América.

- Ferroukhi, L; Aguilar Sehramm, A. 2004. Progress and challenges of municipal forest management in Costa Rica. *In* Ferroukhi, L. ed. *Municipal forest management in Latin America*. s.l. CIFOR/IDRC.
- Findlay, T. 2003. *Multilateral verification in flux*. London, UK, VERTIC. *Verification Yearbook*
- Fischer, C; Aguilar, F; Jawahar, P; Sedjo, R. 2005. *Forest Certification: Toward Common Standards?* Washington, DC, US, Resources for the Future. (Discussion Paper 05/10 conducted for the Foreign Investment Advisory Service of the World Bank Group).
- Flores Rodas, JG; Eveline Hernández, LR. 2004. *Informe de Evaluación de la AFE-COHDEFOR*. Tegucigalpa, HN, presentado a la Presidencia de la República de Honduras.
- FMB-DENR. 2005. *Revised Master Plan for Forestry Development*. Forest Management Bureau, Department of Environment and Natural Resources. Quezon City, Philippines.
- Forest Certification Watch. 2004. *Third Party Forest Monitoring Report Attracts Criticisms*. Disponible en www.certificationwatch.org/print.php3?id_article=1805 (25 June 2004).
- FPB. 2004. *BC's Mountain Caribou: Last Chance for Conservation?* Victoria, BC, CA, Forest Practices Board. (Special Report 22.)
- FPB. 2005. *10 Years of promoting forest stewardship and values*. Victoria, BC, CA, Forest Practices Board. (Annual Report 2004/05)
- FPB. 2006a. *Continuous Improvement at the Forest Practices Board*. Victoria, BC, CA, Forest Practices Board. Report.
- FPB. 2006b. *Forest Stewardship Plan Review: A Public Responsibility*. Victoria, BC, CA, Forest Practices Board. (Board Bulletin 7).
- FUNDECOR. 2003. *Mitos y Realidades de la Deforestación en Costa Rica*. San José, CR, SINAC.
- Ganapin, D. 2001. *Regional Study on Forest Policy and Institutional Reform, Philippines Case Study*. Manila, PH, Asia Development Bank.
- Global Forest Watch. 2000. *An overview of logging in Cameroon*. Washington, DC, US, WRI.
- Global Forestry Services. 2004. *Review of Programmes on Traceability of Timber Material*. Draft report for the Workplan Legality, Asia Forest Partnership.
- Global Timber. 2007. *Global timber country statistics*. Disponible en www.globaltimber.org.uk/Jinfo.htm
- Global Witness. 2002. *Reform of the Forest Crime Monitoring and Reporting Project*. Global Witness Report, March. London, UK, Global Witness.
- Global Witness. 2003. *Cambodian government terminates independent forest monitoring*. Press release, 22 April.
- Global Witness. 2004. *See No Evil: the Government's Forest Crime Monitor*. Phnom Penh Post Issue 13/13.
- Global Witness. 2005a. *A Guide to Independent Forest Monitoring*. London, UK, Global Witness.

- Global Witness. 2005b. IFM in Cameroon and Cambodia: Comparing Terms of Reference. Analysis by Global Witness Research.
- Global Witness; CONADEH. 2006. Independent Forest Monitoring in Honduras, Second Summary Report, May 2005-April 2006. London and Tegucigalpa.
- Goetz, A-M; Jenkin, R. 2004. Voice and Accountability in Service Delivery. *Development Outreach* 6(1).
- GPTIRID (Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal). 2004. Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Presidência Da República Casa Civil, Brasília.
- Greene, O. 1994. On Verifiability and How it could Matter for International Environmental Agreements. International Institute for Applied Systems Analysis Working Paper WP-94-116.
- Hajer, MA. 2005. Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administration and Society* 36(6):624-647.
- Haufler, V. 2001. A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy. Washington, DC, US, Carnegie Endowment for International Peace.
- Hemmati, M. 2002. Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability: beyond Deadlock and Conflict London, UK, Earthscan.
- Hoare, A; Macqueen, D; Kodi, M; Counsell, S; Long, C; Hardcastle, P. 2007. Innovative Models for Forest Management and Financing in DRC. London, UK, Chatham House. Draft background paper, draft background paper.
- Humphreys, D. 2006. Logjam: Deforestation and the Crisis of Global Governance. London, UK, Earthscan.
- IBAMA. 2004. Manual do Vistoriador para o Acompanhamento Técnico de PMFS & POA. Brasília, BR.
- INAFOR; Global Witness. 2006. Convenio para la implementación de un Proyecto Piloto de Monitoreo Forestal Independiente en Nicaragua. Managua, Nicaragua, Instituto Nacional Forestal y Global Witness.
- Independent Forest Sector Review Team. 2004. Independent Forest Sector Review. commissioned by the Forestry Administration of the Royal Government of Cambodia and the Working Group on Natural Resource Management. Disponible en www.cambodia-forest.sector.net/docs/summary.pdf.
- INPE. 2007. www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2005.htm (March 2007).
- INS. 2006. Exportations par Produits. Yaoundé, Cameroon, Institut National de la Statistique.
- Inspection Panel. 2006. Investigation Report: Cambodia Forest Management Concession and Control Management Project. 30 March 2006.
- International Network for Environmental Compliance and Enforcement. 2005. Making Law Work: Environmental Compliance & Sustainable Development. eds. Zaelke, D; Kaniaru, D; Kruzíková, E. abridged version. Washington, DC.
- ITTO. 2005. Annual review and assessment of the world timber situation 2005. www.itto.or.jp/live/PageDisplayHandler?pageId=199.

- Kaufmann, D; Kraay, A; Mastruzzi, M. 2003. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. World Bank, Policy Research Working Paper 3106.
- Kaul, I; Conceicao, P; Le Goulven, K; Mendoza, RU. eds. 2003. Providing Global Public Goods: Managing Globalization. New York, US, Oxford University Press.
- Killick, T. 1998. Aid and the political economy of policy change. New York, US, Routledge. 221 p.
- Lang, W. 1996. Compliance Control in International Environmental Law: Institutional Necessities. Heidelberg Journal of International Law 56:685-695.
- Larson, A; Ribot, J. 2007. The Poverty of Forest Policy: Double Standards on an Uneven Playing Field. Journal of Sustainability Science 2(2):189-204.
- Le Billon, P. 2002. Logging in muddy waters: the politics of forest exploitation in Cambodia. Critical Asian Studies 34: 563-586.
- Lebedys, A. 2004. Trends and current status of the contribution of the forestry sector to national economies. Rome, IT, FAO. (FAO Working Paper FSFM/ACC/07).
- Lipschultz, R; Fogel, A. 2002. Regulation for the rest of us? Global civil society and the privatisation of transnational regulation. In Hall, R; Bierstecker, T. eds. The Emergence of Private Authority in Global Governance. Cambridge, UK; Cambridge University Press.
- Luttrell, C; Nash, R. 2008. The experience of election observers: lessons for the, process of timber verification. London, UK, ODI. (VERIFOR Comparative Case Study 6).
- Luttrell, C; Brown, D. 2006. The Experience of Independent Forestry Monitoring in Cambodia. London, UK, ODI. (VERIFOR Country Case Study 4).
- Malayang, BS; Srun, SM; Dominicus, B. 2002. Forest Crime Monitoring and Reporting Project: report of the evaluation mission. RGC/UNDP/FAO.
- Malena, C. 2004. Strategic Partnership: Challenges and Best Practices in the Management and Governance of Multi-Stakeholder Partnerships Involving UN and Civil Society Actors. Background paper prepared for the Multi-Stakeholder Workshop on Partnerships and UN-Civil Society Relationships, 10-12 February New York. (Collection of Materials from the Multi-Stakeholder Workshop on Partnerships and UN-Civil Society Relationships). Disponible en www.un.org/reform/civilsociety/pocantico_booklet.pdf.
- Matthews, P. 1996. Problems Related to the Convention on International Trade in Endangered Species. International and Comparative Law Quarterly 45:421-431.
- McKenny, B. 2001. Baseline Assessment of Cambodia's Forest Resources. Cambodia: WWF.
- MFR. 2007. Annual Service Plan Report 2006/07. British Columbia, CA, Ministry of Forests and Range.
- Miller, F. 2004. Regulatory Mechanisms. IFSR, The Forest Sector in Cambodia (Part 1: Policy Choices, Issues and Options). Independent Forest Sector Review. Disponible en www.cambodia-forest-sector.net/index.htm.

- Miller, F; Boscolo, M. 2004. Post-harvest processing and the demand for wood products in Cambodia. IFSR, The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options). Independent Forest Sector Review. Disponible en www.cambodia-forest-sector.net/index.htm.
- MINAE (Ministerio del Ambiente y Energía). 2001. Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010. San José, CR, MINAE.
- MINEFI. 2002. Conditions de vie des populations et profil de pauvreté au Cameroun en 2001. Ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI). Yaoundé, Cameroon.
- MINEFI. 2006. Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun-Draft No.1 - Août 2006. Ministère de l'Économie et des Finances (MINIFI) Yaoundé, Cameroon.
- MINFOF (Ministère des Forêts et de la Faune). 2004. Statistiques d'abattage - DF10 enregistrées.. Yaoundé, Cameroon, MINFOF.
- MINFOF. 2005. Statistiques des produits forestières spécifiés au Port de Douala Exercice 2005. Douala, Cameroon, Ministry of Forests and Fauna.
- MINFOF. 2006a. Instrução Normativa MMA No 4, de 11 de Dezembro de 2006. 'Dispõe sobre a Autorização Prévia á Análise Técnica de Plano de Manejo Florestal Sustentável-APAT, e dá outras providências. Brasília, BR, Ministério do Meio Ambiente. Gabinete da Ministra.
- MINFOF. 2006b. Instrução Normativa MMA No 5, de 11 de Dezembro de 2006. Dispõe sobre procedimentos técnicos para elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica de Planos de Manejo Florestal Sustentável-PMFSs nas florestas primitivas e suas formas desucessão na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, BR, Ministério do Meio Ambiente. Gabinete da Ministra.
- MINFOF. 2006c. Descentralização da Gestão Florestal. Documento de Discussao, Versao 1.3. 30.03.06. Brasília, BR, Ministério do Meio Ambiente. Secretataria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria do Programa Nacional de Florestas.
- MINFOF. 2007a. Bref apençu du secteur forestier camerounaise. Yaoundé, Cameroon, MINFOF.
- MINFOF. 2007b. Rapport d'activités de specification des produits forestiers au port de Douala. Douala, Cameroon, MINFOF.
- MINFOF. 2007. Noticias do MMA do Brasil 02/03/2007. Operação tem 37 mandados de prisão contra quadrilha de madeireiros. Brasília, BR, Ministério do Meio Ambiente. Disponible en www.mma.gov.br/ascom/ultimas/index.cfm?id=3158
- MINFOF; FAO. 2005. Évaluation des ressources forestières nationales du Cameroun. Yaoundé, Cameroon, MINFOF and FAO.
- MMA (2006a) Instrução Normativa MMA nº 4, de 11 de Dezembro de 2006. 'Dispõe sobre a Autorização Prévia à Análise Técnica de Plano de Manejo Florestal Sustentável-APAT, e dá outras providências'. Ministério do Meio Ambiente. Gabinete da Ministra. Brasília.
- MMA (2006b) Instrução Normativa MMA nº 5, de 11 de Dezembro de 2006. 'Dispõe sobre procedimentos técnicos para elaboração, apresentação, execução e

- avaliação técnica de Planos de Manejo Florestal Sustentável–PMFSs nas florestas primitivas e suas formas desucessão na Amazônia Legal, e dá outras providências’. Ministério do Meio Ambiente. Gabinete da Ministra. Brasília.
- MMA (2006c) ‘Descentralização da Gestão Florestal’, Documento de Discussão, Versão 1.3. 30.03.06. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria do Programa Nacional de Florestas. Brasília.
- MMA (2007) Notícias do MMA do Brasil 02/03/2007. ‘Operação tem 37 mandados de prisão contra quadrilha de madeireiros’. Ministério do Meio Ambiente. Brasília. www.mma.gov.br/ascom/ultimas/index.cfm?id=3158
- MoF. 2003. British Columbia, Heartlands Economic Strategy. Forestry Revitalization Plan. British Columbia, Canadá, Ministry of Forest.
- MoF. 2004. The State of British Columbia’s Forests 2004. British Columbia, Canadá, Ministry of Forests.
- Mountain Caribou Project. 2005. Staring at extinction: Mountain Caribou in British Columbia. An Analysis of Planned Logging in BC’s Inland Temperate Rainforest. British Columbia, CA, Mountain Caribou Project. Project report.
- Multi-stakeholder Forestry Programme. 2006a. Community-based Forest Management in Indonesia. What is it and how can its potential be harnessed for economic growth and poverty reduction?
- Multi-stakeholder Forestry Programme. 2006b. Whose rule of law? Forest law enforcement and community logging rights in Indonesian Papua. MFP Policy Brief III.
- Nussbaum, R; Gray, I; Hickman, S. 2003. Modular Implementation and Verification System (MIV); a toolkit for phased application of forest management standards and certification. Oxford. UK, Proforest.
- Nussbaum, R; Simula, M. 2005. The Forest Certification Handbook. 2nd Edition. London, UK, Earthscan.
- Oficina Nacional Forestal. 2001. Manejo forestal y conservación de bosques en Costa Rica. San José, CR, ONF/COSEFORMA/PNUD/CATIE.
- Oficina Nacional Forestal. 2004. La madera en Costa Rica. San José, CR, ONF/FONAFIFO/ SINAC.
- Otoo, JE. 2003. Chainsaw lumber production and sustainable forest management in Chainsaw lumber production: a necessary evil? Tropenbos International Proceedings: 18. Tropenbos International-Ghana.
- Oyono, PR; Ribot, J; Larson, A. 2006. Green and Black Gold in Rural Cameroon: Natural Resources for Local Governance, justice and Sustainability. (Environmental Governance In Africa Working Paper No. 22).
- PAS. 2006. Plano Amazonia Sustentável, Versão Final para Consulta. Casa Civil da Brasília, BR, Presidência da República.
- Pastor, RA. 1999. A Brief History of Electoral Commissions. In Schedler, A; Diamond, L; Plattner. M. eds. The Self-Restraining State. Boulder and London, Lynne Rienner.
- Pendleton, M. 1998. Taking the Forest: The Shared Meaning of Tree Theft’, Society and Natural Resources 11(1):35-46. New York, US, Taylor & Francis Group.

- Persbo, A; Mayo, B; Peterson, M. 2005). An Overview of the Evolution, Operation and Status of Nuclear Safeguards. London, UK. (VRIFOR Comparative Case Study 2).
- Persson, R. 2003. Asistencia to forestry: experiences and potential for improvement (en línea). Bogor, ID, CIFOR. Disponible en www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/Books/AssistancetoForestry.pdf.
- Peskett, L; Brown, D. 2006. The UN Framework Convention on Climate Change. London, UK, ODI. (VERIFOR Comparative Case Study 4).
- PNUD. 2005. Informe sobre Desarrollo Humano 2005 - La cooperación internacional ante una encrucijada. New York, US, PNUD.
- Poku-Marboah, M; Juslin, H; Hansen, E; Forsyth, K. 2003. Forest certification update for the UNECE region, 2003. Geneva, IT, United Nations. (Geneva Timber and Forest Discussion Paper No. 39).
- Procuraduría Ambiental. 2006. Informe Anual 2005. Managua, NI, Procuraduría General de la República (PGR).
- Proforest/ISEAL. 2005. Managing conflict of interest in certification. A Report for the, ISEAL Alliance, Bonn.
- Publish What You Pay and Revenue Watch Institute. 2006. Eye on EITI, Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industries Transparency Initiative. October 2006, New York, US.
- Rackham, O. 1986. The History of the Countryside. London, UK, J.M. Dent.
- Reeve, R. 2002. Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance. London, UK, The Royal Institute of International Affairs and Earthscan.
- Republic of Cameroon. 2005. Third. National Report to the CBD. Yaoundé, Cameroon.
- Resource Extraction Monitoring. 2006. Independent Monitoring: Progress in tackling illegal logging in Cameroon. Project of Independent Forest Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance. Annual Report March 2005-February 2006. Cambridge, UK, Resource Extraction Monitoring (REM).
- Resource Extraction Monitoring. 2007. Observation Indépendante - Evolution du contrôle et des sanctions de l'exploitation forestière illégale au Cameroun. Rapport annuel mars 2006-février 2007. Yaoundé, Cameroon, Resource Extraction Monitoring (REM).
- Ribot, JC. 1999. Decentralization, Participation, and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control. *Africa* 69(1):23-65.
- Richards, M; Wells, A; Del Gatto, F; Contreras-Hermosilla, A; Pommier, D. 2003. Impacts of illegality and barriers to legality: a diagnostic analysis of illegal logging in Honduras and Nicaragua. *International Forestry Review* 5(3):282-292.
- Ronit, K; Schneider, V. 1999. Global Governance through Private Organisations. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 12(3):243-266.

- Ross, M. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Rudel, TK. 1998. Is there a forest transition? Deforestation, reforestation, and development. *Rural Sociology* 63(4):533-552.
- Sabogal, C. et ál. 2005. *Manejo florestal empresarial na Amazonía Brasileira: restricoes e oportunidades para a adoacao de boas prácticas de manejo*. Belém, Brazil, EMBRAPA.
- SAMFU. 2002. *Plunder: The Silent Destruction of Liberia's Rainforest*. Monrovia, Save My Future Foundation (SAMFU).
- Seneca Creek Associates; Wood Resources International. 2004. *Illegal Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry*. Report prepared for the American Forest & Paper Association .
- Seymour, F; Dubash, N. 2000. *The Right Conditions: The World Bank, Structural Adjustment and Forest Policy Reform*. Washington, DC, US, WRI.
- SLDF/FW. 2002. *Who's minding our forests? Deregulation of the forest industry in British Columbia*. Vancouver, BC, Sierra Legal Defence Fund and Forest Watch of British Columbia.
- Smillie, I. 2005. *The Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds*. London, UK, ODI. (VERIFOR Comparative Case Study 1).
- Smouts, M-C. 2002. *Forest Certification and Timber Labelling: The Hidden Agenda*. Draft discussion paper, in the 'Panel: The Moral Assessment of Global Trade. International Studies Association Convention, March.
- Stokke, OS; Hovi, J; Ulfstein, G. eds. 2005. *Implementing the Climate Regime: International Compliance*. London, UK, Earthscan/James and James.
- Sur, S. ed. 1991. *Verification of Current Disarmament and Arms Limitation Agreements: Ways, Means and Practices*. UNIDIR/Dartmouth Publishing/University Press, Cambridge.
- Tacconi, L. ed. 2007. *Illegal Logging: Law enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*. London, UK, Earthscan.
- Tacconi, L; Obidzinski, K; Smith, J; Suramengala, I. 2004. Can "Legalization" of Illegal Forest Activities Reduce Illegal Logging? Lessons from East Kalimantan. *Journal of Sustainable Forestry* 19(1/2/3).
- The Economist. 2003. *Cut Down. The Courts Versus the Rainforest*. The Economist Vol. 369 No. 8348.
- 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*. Rome.IT, FAO.
- Thiel, H. 2005. *The Ecuadorian Outsourced Forest Control System*. PowerPoint presentation. Quito, Ecuador.
- Thiel, H; Viergever, M. 2006. *Giants don't leap: verification in Brazil's process towards sustainable forestry*. London, UK, ODI (VERIFOR Country Case Study 5).
- Transparency International. 2006. *Corruption perceptions index 2006*. Disponible en www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006 .

- UN Population Division. 2006c. National trends in population: country profiles. United Nations Population Division. Disponible en www.un.org/esa/population/publications/countryprofile/profile.htm
- UN Statistics Division. 2006. UN Millennium Development Goals Indicator (7.9.25). Disponible en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>
- UNDP. 2006a. Human Development Report 2006. United Nations Population Division. Disponible en <http://hdr.undp.org/hdr2006/>
- UNDP. 2006b. Informe Sobre Desarrollo Humano Honduras 2006. Hacia la expansión de la ciudadanía. Tegucigalpa HO, UNDP.
- van Bodegom, A; Hijweege, W. 2006. Overview FLEGT related stakeholder processes and initiatives in the European Union and The Netherlands. Wageningen, NL, Wageningen International.
- van Midwoud, P. 2006a. Independent Monitoring of the FLEGT Timber Legality Assurance System: Thinking Outside the Box. London, UK, ODI. (VERIFOR Briefing Paper 4).
- van Midwoud, P. 2006b. Independent monitoring in the FLEGT Timber Legality Assurance System: Lessons from other sectors. Wageningen, NL, Department of Knowledge/Forest and Nature Conservation Policy Group, Wageningen University.
- Victor, D. 2001. The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming. Revised edition. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Vogel, D. 1995. Trading Up: Consumer and environmental regulation in a global economy. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Wells, A; Luttrell, C; Brown, D; Bird, N. 2006. Public Goods and Private Rights: the Illegal Logging Debate and the Rights of the Poor. London, UK, ODI. (ODI Forestry Briefing 9).
- Wells, A; Nababan, A; Poerba, B. 2006. Review of the UK - Indonesia Memorandum of Understanding on Illegal Logging. DFID Multistakeholder Forestry Programme.
- Wells, A; Ngadiono and Asycarya, D. (2006) Systems for verification of legality in the Indonesian forest sector. London, UK, ODI. (VERIFOR Country Case Study 9).
- Wells, A; Thang, HC; Chen, HK. 2008. Systems for verification of legality in the forest sector, Malaysia: domestic timber production and timber imports. London, UK, ODI. (VERIFOR Country Case Study 8).
- World Bank. 1999. Cambodia: A Vision for Forestry Sector Development. Washington, DC, US, World Bank.
- World Bank. 2006. Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development. Environment and Agriculture and Rural Development Departments Report No. 36638-GLB August 2006.
- World Bank. 2007. Ghana: country environmental analysis. Report No. 36985-GH. Washington, DC, US, World Bank.

World Bank. 2008. Strengthening Forest Law Enforcement and Governance in the Philippines: Revival and Institutionalization of the Multisectoral Forest Protection Committees. Draft Terms of Reference.

WRI. 2001. Canada's forests at a crossroads: An assessment in the year 2000. Washington, DC, US, WRI.

Índice temático

A

acatamiento obligatorio 35, 40, 45, 50, 88, 121, 127, 131, 191, 215, 253, 255, 256, 257, 280

acceso público a la información 131, 134, 333

Acuerdo Cotonou 8

Acuerdo de Asociación Voluntaria (AAS) 56, 145

descripción 57, 58, 188, 204

negociaciones 10, 11, 33, 43, 69, 145, 151, 154, 163, 198, 205, 206, 247, 253, 255, 257, 308, 329

acuerdos bilaterales de

comercialización 247, 248

aduanas 225

Agencia de Investigación Ambiental 24, 205

ALFA 11, 61

Alianza Banco Mundial/WWF 8

Amigos de la Tierra 190

apelaciones 89, 200, 253

apropiación 234, 237, 244, 333

Argüello, A. 113

auditoría 84, 109, 110, 193, 209, 215, 217, 219, 222

AusAID 172

B

Banco Mundial 4, 7, 8, 9, 11, 61, 72, 73, 147, 148, 158, 159, 168, 169, 172, 173, 175, 178, 179, 180, 184, 190, 322

bases de datos 134, 151, 152, 200, 209, 236, 286, 292, 293, 336

bienes públicos globales, los bosques como 3, 105

Bird, N 71, 73, 134, 157, 267, 275, 285

Brasil 8, 11, 12, 55, 61, 63, 64, 65, 70, 125, 126, 131, 133, 236, 240, 271, 273,

285, 288, 289, 290, 291, 292, 294, 309, 311, 316, 321, 322

British Columbia 55, 65, 69, 81, 82, 260, 264, 270, 271, 313, 316, 321

Brown, D 20, 36, 39, 42, 78, 167, 189, 241, 257, 264, 275

burocracia 130, 138, 163, 168, 273, 292

C

Cadena de custodia 193

Camboya 8, 9, 20, 23, 55, 56, 63, 65, 73, 148, 155, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 175, 238, 239, 241, 242, 257, 259, 263, 268, 270, 271, 310, 313, 318, 320, 329

Camerún 7, 8, 11, 12, 13, 20, 23, 55, 56, 63, 64, 65, 71, 145, 146, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 161, 238, 239, 242, 249, 257, 259, 263, 268, 269, 270, 273, 310, 311, 318, 322, 323, 328, 329

Campos, J. 91

Canadá 8, 55, 64, 65, 81, 86, 270, 316, 319

Central Point of Expertise (CPET) 249, 262, 263, 276, 279, 342

certificación 22, 92, 191, 193, 200, 212, 248, 260, 275, 276, 278, 279, 320

certificación forestal 4, 8, 24, 194, 201, 210, 248, 255, 275, 276, 280

Cerutti, P. 11, 145, 147, 149, 341

China 12, 39, 45, 64, 65, 73, 145, 167, 187, 188, 190, 203, 205, 307

CITES 27, 29, 34, 35, 36, 43, 46, 50, 240, 249, 252, 279

concesiones forestales 148, 169, 195, 198, 317, 328

conciencia ambiental 72

condiciones 238

condiciones del donante 59, 156, 238

conflicto de intereses 144, 320

Consejo Malayo de Certificación de la Madera (MTCC) 276

Consenso de Washington 8**consentimiento previo, libre e informado**

198, 335

corrupción 11, 46, 59, 72, 81, 91, 103, 104, 110, 113, 125, 132, 134, 135, 144, 145, 154, 157, 167, 168, 172, 177, 183, 187, 203, 257, 286, 289, 290, 292, 294, 318

Costa Rica 20, 55, 63, 65, 91, 92, 248, 251, 254, 255, 263, 264, 269, 272, 273, 313, 315, 316, 321, 323

costos de transacción 138, 142, 197, 201, 206, 244, 251, 252, 253, 254, 255, 270, 295

cumplimiento 39, 85, 86, 148, 208, 217, 298, 309

curva Kuznets 3

D

Danida 172

defensor de los habitantes 27, 46, 85, 106, 261, 264

deforestación 240

Del Gatto, F. 104, 112, 113, 135

derechos 55, 103, 105, 173, 260

ambientales 3, 4, 10, 11, 16, 18, 21, 23, 27, 28, 34, 36, 39, 57, 60, 62, 73, 88, 92, 100, 105, 115, 118, 122, 128, 129, 131, 132, 148, 168, 178, 189, 251, 259, 286, 290, 291, 310, 312, 317, 329, 335

consuetudinarios 189, 206, 229, 250, 251, 279, 329

de propiedad 5, 25, 70, 71, 100, 142, 145, 159, 187, 189, 197, 277, 278

humanos 60, 65, 73, 109, 170, 183, 184, 310

descentralización 59, 101, 127, 134, 188, 189, 191, 201, 241, 288, 289, 293, 311, 333

DFID 8, 148, 172

E

EC 8, 10, 22, 238, 242, 248, 301

Ecuador 8, 13, 20, 55, 56, 63, 64, 65, 70, 135, 136, 137, 161, 238, 240, 242, 244, 248, 252, 254, 260, 264, 268, 269, 270, 272, 273, 287, 306, 311, 313, 315, 316, 319, 321, 323

ejército 67, 137, 153, 215

enfoque de sistemas 32, 37, 38, 44, 48, 310

enfoques pro-pobres 32, 49, 323

equidad 49, 72, 77, 155, 277, 281, 308

estándares 29, 41, 88, 173, 193, 214, 248, 260, 275, 276, 335

de legalidad 23, 24, 43, 50, 151, 164, 188, 190, 191, 193, 200, 202, 230, 249, 250, 276, 281, 282, 307, 309, 314, 316, 326, 333

F

factores políticos 71, 132, 287, 294

FAO 91, 103, 113, 121, 125, 135, 136, 145, 157, 167, 168, 172, 177, 178, 187, 203, 204, 206

Faurby, O. 113, 114, 121, 343

Filipinas 13, 19, 20, 55, 56, 63, 64, 65, 69, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 241, 242, 260, 264, 268, 271, 306, 311, 321, 322, 323

FLEG 9, 72, 73, 148, 248, 339

FLEGT 9, 10, 11, 22, 46, 56, 58, 60, 61, 67, 69, 74, 146, 153, 190, 200, 205, 238, 242, 248, 249, 255, 277, 282, 295, 327, 329

plan de acción 9, 127, 184, 238

respuesta a 13, 47, 61, 86, 112, 149, 197, 225, 229, 238, 288, 308, 310

Fomété, T. 145, 157

forestería comunitaria 175, 269

Forest Stewardship Council 5, 275

fraude 46, 230

FSC 5, 22, 56, 86, 207, 210, 215, 217, 229, 275, 276, 277, 280, 300, 320

G

GATT 10, 248

Ghana 11, 12, 13, 55, 56, 63, 64, 65, 66, 70, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 239, 249, 301, 310, 311, 316, 317, 318

Global Forest Watch 147, 148, 149, 259

Global Witness 8, 20, 21, 24, 106, 109, 112, 116, 118, 148, 154, 168, 170, 172, 173, 175, 259, 271

gobernanza forestal 4, 9, 10, 12, 14, 21, 24, 64, 79, 153, 170, 181, 234, 270, 277, 285, 286, 292, 305, 308, 313, 314, 318, 319, 325, 331

GPS 269, 336

Greenpeace 8, 190, 329

GTZ 136

H

Honduras 20, 23, 55, 63, 65, 103, 104, 105, 106, 109, 110, 112, 251, 260, 270

I

IAEA 40, 44, 45

IFF 4

impactos de desarrollo 267, 317

impactos de verificación

importación de madera 10, 204, 225, 249

impuesto forestal 96, 97, 100, 110, 269

impuestos 18, 95, 107, 142, 147, 149, 151, 152, 155, 159, 191, 193, 197, 198, 212, 249, 250, 252, 254, 255, 273, 279, 286, 293, 309, 315, 335

incentivos 3, 6, 32, 34, 38, 42, 45, 46, 58, 70, 72, 92, 138, 143, 158, 170, 196, 281, 308, 316, 317, 318, 319

independencia 47, 48, 57, 76, 86, 193, 209, 214, 219, 224, 234, 257, 258, 261, 334

Indonesia 8, 11, 12, 20, 23, 55, 56, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 69, 187, 188, 190, 191, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 204, 205, 207, 208, 220, 225, 227, 228, 240, 241, 242, 243, 244, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 259, 268, 269, 270, 278, 307, 309, 311, 316, 320, 321

industria forestal 59

industria maderera 27, 57, 60, 62, 71, 73, 82, 88, 89, 104, 114, 120, 126, 136, 163, 188, 190, 193, 204, 220, 229, 264, 271, 326, 329

IPF 4

ISO 21, 42, 56, 86, 204, 205, 209, 210, 212, 213, 214, 217, 219, 220, 222, 224, 227, 228, 229, 230, 260, 261, 262, 263, 265, 320, 335

L

Lang, W. 40, 122, 312

legalidad 250, 276

legislación forestal 90, 140, 151, 159, 168, 272, 316

ley forestal 9, 14, 70, 76, 92, 93, 97, 105, 106, 107, 115, 116, 120, 121, 122, 132, 133, 138, 146, 151, 152, 153, 159, 164, 183, 185, 187, 190, 205, 248, 315, 317

licencias 9, 10, 24, 35, 82, 85, 103, 107, 128, 129, 131, 143, 188, 189, 190, 192, 193, 195, 197, 200, 204, 207, 208, 209, 210, 214, 215, 217, 220, 230, 238, 252, 253, 261, 282, 286, 291, 310

Luttrell, C. 48, 167, 237, 241, 295

M

madera 29, 136, 161, 199, 212, 248, 250, 276, 279

comercio de madera 190, 328

exportación de madera 212, 248

importación de madera 10, 204, 225, 249

industria maderera 27, 57, 60, 62, 71,

73, 82, 88, 89, 104, 114, 120, 126,
136, 163, 188, 190, 193, 204, 220,
229, 264, 271, 326, 329
permiso de aprovechamiento 98, 142,
273
rastreo de madera 164

Malasia 11, 12, 13, 20, 55, 56, 63, 64, 65,
188, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208,
209, 212, 225, 227, 229, 230, 248, 249,
253, 254, 268, 272, 307, 309, 312, 319,
320

manejo forestal sostenible (MFS) 4, 55,
83, 86, 90, 91, 93, 126, 127, 128, 130,
131, 136, 183, 190, 204, 205, 207, 208,
210, 212, 214, 215, 238, 248, 253, 275,
276, 278, 280, 309, 317

mapas 153, 271, 285, 312

Monitoreo forestal independiente (MFI)
106

MTCC 205, 208, 209, 210, 212, 213, 214,
224, 228, 229, 230, 276, 320

N

Navarro. G. 91, 103, 113, 135, 242, 251

Nicaragua 55, 63, 65, 113, 114, 115, 116,
118, 120, 121, 122, 123, 270, 309

O

Oberndorf, R.B. 177

observador independiente 20, 21, 147,
148, 155, 164

ONG 4, 5, 8, 9, 11, 19, 20, 21, 22, 23, 32,
33, 34, 35, 43, 44, 59, 60, 61, 72, 73,
74, 82, 83, 86, 106, 112, 116, 129, 137,
148, 153, 154, 155, 164, 168, 172, 173,
175, 176, 179, 181, 184, 188, 190, 199,
235, 238, 239, 242, 247, 252, 254, 255,
258, 259, 260, 263, 270, 271, 278, 279,
281, 282, 295, 298, 300, 307, 310, 312,
313, 315, 318, 320, 322, 323, 328, 329,
330, 334

P

pequeños propietarios 69, 72, 100, 142,
187, 189, 251, 337

permiso de aprovechamiento 98, 142,
273

plan de manejo forestal 107, 129, 291,
317

plantaciones forestales 22, 92, 138, 158,
189, 280

pobreza 73, 75, 78, 104, 113, 188, 197,
234, 268, 272

policía 93, 105, 127, 131, 133, 290

política 27, 137, 249, 270
de compras 190, 249, 279

Proceso Kimberley 29, 32, 33, 37

procesos de múltiples actores 295, 314

Proforest 250, 262, 265

Programa de Ajuste Estructural (PAE)
147

Protocolo de Kyoto 27, 38

Protocolo de Montreal 27, 32

pueblos indígenas 6, 16, 43, 61, 69, 70,
71, 73, 206, 247, 249, 253, 279, 315,
317

puestos de control 93, 99, 140, 141, 292

R

rastreo de madera 164

reciprocidad 31, 32, 306

reforma legal 255, 272, 293, 316

regente forestal 93, 99, 100, 101, 139,
264, 273

REM 148, 154, 259

rendición de cuentas 57, 76

resolución de conflictos 193

responsabilidad 133, 208

riesgo 4, 5, 10, 11, 17, 37, 41, 42, 44, 46,
47, 66, 77, 82, 86, 130, 164, 172, 175,
244, 264, 277, 278, 282, 297, 299, 307,
308, 318, 321, 325, 330

S

Sabah 56, 203, 204, 205, 207, 208, 209, 214, 215, 217, 219, 220, 222, 225, 227, 229, 230, 253, 272, 312

Sánchez, M. 103

sanciones 133

Sandoval, C 103

Sarawak 56, 203, 204, 206, 207, 208, 212, 219, 220, 222, 224, 225, 227, 229, 230

Schreckenberg, K. 81, 267

Schroeder, M. 135

sensores remotos 224, 236, 285, 287, 288, 289

sistemas de información 193, 199, 209, 227

soberanía 8, 12, 38, 43, 47, 48, 69, 74, 235, 240, 257, 279, 307, 326, 328, 329

sociedad civil 8, 9, 19, 25, 28, 43, 48, 49, 56, 61, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 86, 90, 93, 96, 97, 99, 100, 101, 105, 106, 112, 127, 128, 129, 134, 136, 137, 140, 141, 146, 149, 152, 153, 155, 158, 163, 172, 174, 176, 179, 181, 184, 190, 197, 198, 200, 201, 205, 206, 225, 236, 240, 242, 243, 259, 268, 269, 273, 276, 287, 294, 295, 299, 314, 315, 316, 317, 319, 321, 323, 328, 330, 334

Société Générale de Surveillance 136, 149

sostenibilidad 6, 7, 39, 144, 156, 161, 164, 182, 185, 188, 195, 217, 237, 249, 260, 261, 274, 276, 277, 310, 318, 321, 323, 325, 330, 331

supervisión independiente 319

T

tala ilegal 3, 6, 7, 9, 11, 12, 17, 55, 59, 60, 61, 76, 92, 99, 105, 106, 110, 114, 115, 116, 118, 121, 136, 138, 140, 145, 148, 152, 155, 160, 168, 175, 178, 180, 181, 182, 184, 188, 189, 190, 197, 198, 200,

202, 205, 215, 225, 228, 268, 280, 308, 314, 325

tecnologías basadas en internet 286

tenencia de la tierra 70, 100, 112, 126, 127, 129, 132, 199, 230, 251, 255, 272, 286, 291, 293, 328

Thiel, H. 91, 125, 126, 134, 136, 252, 285

transparencia 145, 146, 157, 167, 177, 187, 203

transporte de madera 93, 130, 133, 160, 225, 273, 291, 292

Tucker, J. 257

U

UE 8, 9, 10, 11, 13, 22, 23, 25, 42, 56, 61, 63, 64, 65, 67, 73, 126, 146, 158, 161, 164, 200, 238, 239, 248, 249, 261, 263, 268, 277, 278, 282, 310

UNCED 4

UNDP 81, 91, 103, 104, 113, 125, 135, 346, 350

UNFF 4

USAID 136

V

Van Midwoud, P. 307

veda maderera 115, 118

verificación 22, 95, 113, 115, 118, 130, 133, 187, 195, 196, 214, 224, 262, 268, 278

apropiación 75, 76, 148, 152, 175, 178, 184, 201, 233, 234, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 257, 263, 273, 298, 305, 320, 333, 334

credibilidad 14, 23, 25, 28, 38, 42, 47, 48, 86, 90, 155, 164, 172, 178, 198, 199, 200, 201, 206, 219, 227, 229, 234, 235, 238, 241, 255, 257, 258, 260, 283, 292, 294, 295, 296, 298, 299, 311, 312, 315, 316, 320, 322, 330

definición 6, 21, 23, 30, 31, 32, 37, 38,

- 40, 41, 43, 47, 50, 51, 68, 69, 74,
92, 104, 114, 115, 122, 127, 190,
219, 230, 235, 237, 239, 241, 242,
247, 248, 249, 253, 254, 256, 257,
261, 263, 265, 271, 282, 293, 296,
297, 300, 309, 310, 314, 316, 323,
335, 336
- duda y adicionalidad 13
- fundamentos legales 137
- impactos 32, 34, 50, 75, 78, 89, 122,
123, 142, 154, 161, 175, 182, 184,
185, 233, 235, 243, 244, 245, 267,
268, 269, 270, 271, 272, 273, 274,
290, 298, 306, 307, 317, 320, 328,
333
- independencia 42, 44, 49, 55, 56, 68,
76, 77, 86, 88, 89, 90, 97, 100, 130,
131, 132, 144, 145, 155, 156, 163,
170, 182, 184, 188, 195, 196, 198,
200, 206, 214, 229, 235, 241, 257,
258, 259, 260, 261, 262, 264, 265,
270, 285, 297, 298, 299, 319, 320,
321, 333, 334, 335
- mandato 9, 21, 36, 40, 43, 45, 49, 55,
81, 82, 83, 86, 89, 90, 93, 98, 105,
106, 115, 116, 118, 120, 122, 126,
127, 128, 143, 148, 159, 161, 163,
169, 170, 172, 175, 176, 182, 184,
191, 197, 233, 235, 240, 254, 255,
256, 262, 263, 295, 296, 302, 314,
319, 335, 336
- motores 13, 57, 58, 60, 64, 114, 128,
188, 204, 233, 234, 238, 267, 327
- participación 5, 20, 32, 33, 34, 35, 36,
38, 42, 43, 45, 47, 56, 59, 64, 65,
73, 74, 75, 78, 79, 96, 99, 100, 112,
115, 122, 127, 132, 137, 143, 152,
153, 158, 172, 174, 178, 181, 184,
206, 228, 234, 237, 239, 240, 242,
243, 244, 245, 253, 274, 276, 287,
289, 293, 296, 297, 298, 299, 300,
301, 308, 314, 316, 321, 322, 330,
331, 333, 334, 336
- tercera parte 112, 217
- ubicación institucional 16, 76
- VERIFOR** 20, 57, 63, 64, 65, 75, 81, 91,
125, 135, 157, 167, 177, 187, 203, 237,
238, 247, 257, 259, 267, 271, 275, 285,
295, 313, 325, 333
- W**
- Wells, A.** 71, 187, 199, 200, 203, 241, 247,
249
- WWF** 5, 8, 190, 249, 250

Madera Legal investiga un tema de actualidad en la política forestal internacional: ¿cómo verificar la legalidad de la madera comercializada, de manera que convenga a los intereses de los países productores y se respeten las preocupaciones ambientales y sociales de la sociedad civil y los consumidores?

Este asunto, aparentemente simple y técnico, ha probado ser arto complejo y político, ya que se enfoca en un aspecto de las relaciones internacionales donde los derechos soberanos de los países productores contrastan con el papel de los bosques como bienes públicos importantes. Esta obra se centra en un tema –la tala ilegal– que ha estado en la vanguardia de un movimiento en el que los actores privados juegan un papel cada vez más importante en la reforma del sector forestal.

Madera Legal informa de los hallazgos de VERIFOR, un proyecto de investigación aplicada que contó con la colaboración de investigadores en Europa, África, América Latina y Asia. A partir de estudios de casos de los cinco continentes, el libro investiga las formas en que las preguntas sobre el manejo forestal iluminan un proceso mucho mayor de reforma a la gobernanza.

Este libro es de interés para aquellos que trabajan en temas relacionados con la gobernanza forestal y el manejo de recursos extractivos, la certificación y etiquetado de la comercialización, activismo ambiental y desarrollo participativo.



Buitenlandse
Zaken

ISBN: 978-9977-57-516-2



9 789977 575162

gtz German Technical Cooperation

