



global witness



Guía de
Monitoreo Forestal Independiente



global witness

Global Witness es una ONG basada en el Reino Unido que centra su trabajo en las relaciones existentes entre temas medioambientales y violaciones de derechos humanos, especialmente en lo que concierne a los impactos que produce la explotación de recursos naturales en los distintos países y sus gentes. A través del uso de técnicas pioneras de investigación, Global Witness recopila información para actividades de lobbying y concienciación, informando a gobiernos, organizaciones intergubernamentales, ONGs y medios de comunicación. Global Witness no tiene ninguna afiliación política.

Para más información sobre Monitoreo Forestal Independiente (MFI) en Global Witness, contactar con:

DAVID YOUNG
dyoung@globalwitness.org
+44 (0)20 7561 6392

REINER TEGTMEYER
rtegtmeyer@globalwitness.org
+44 (0)20 7272 6731

LAURA FURONES
lfurones@globalwitness.org
+44 (0)20 7561 6365

www.globalwitness.org/projects

Guía de Monitoreo Forestal Independiente

Prefacio	3	3.3.2	Comportamiento de la industria	47
Prólogo	5	3.3.3	Voluntad política	48
Resumen Ejecutivo	7	3.3.4	Un sistema para monitorear	51
1 Introducción	11	3.3.5	Demanda del mercado	52
1.1 Utilización de la guía	13	3.3.6	Impulsores del MFI	52
1.2 ¿A quién está destinado este libro?	15	4 Diseño del MFI	55	
2 ¿Qué es el Monitoreo Forestal Independiente?	17	4.1 Anfitriones y Acuerdos Institucionales	57	
2.1 Definición	18	4.1.1 Acuerdos Contractuales	57	
2.1.1 Objetivos	18	4.1.2 Comité de Validación	60	
2.1.2 Actividades	20	4.1.3 Otras Relaciones Formales	62	
2.1.3 Terminología	21	4.2 Términos de Referencia	63	
2.2 Partes Interesadas	23	4.2.1 Objetivos alcanzables	66	
3 El Contexto para el MFI	25	4.2.2 Actividades: Monitoreo Forestal	66	
3.1 Aplicación de la Legislación Forestal y Gobernanza	26	4.2.3 Otras Actividades	67	
3.1.1 Gobernanza deficiente	27	4.2.4 Informes	70	
3.1.2 Tenencia forestal	29	4.2.5 Mandato	70	
3.1.3 Actividad forestal y reducción de la pobreza	30	4.2.6 Sostenibilidad	72	
3.2 La naturaleza de la ilegalidad	31	4.3 Financiación	73	
3.2.1 Debilidades en la legislación forestal	31	4.4 Riesgos	75	
3.2.2 Debilidades en la administración y el control	36	4.5 Correspondencia de los proveedores de MFI con el contexto	77	
3.2.3 Capacidad deficiente en la gestión forestal	40	4.6 Indicaciones de impacto	80	
3.2.4 Debilidades en procesos legales y judiciales	42	4.6.1 Información y Transparencia	80	
3.3 ¿Dónde se necesita el MFI?	45	4.6.2 Responsabilidad y profesionalismo	82	
3.3.1 Estado del bosque	45	4.6.3 Gobernanza e influencia en el ambiente político	84	
		4.6.4 Posibles consecuencias involuntarias	87	

5	Implementación	89	RECUADRO 1:	<i>Visitas de la Cruz Roja a prisioneros de guerra</i>	20
5.1	<i>Primeros Pasos</i>	90	RECUADRO 2:	<i>El mandato para los observadores de elecciones</i>	22
5.2	<i>Misiones e informes</i>	93	RECUADRO 3:	<i>Controles y equilibrios</i>	26
5.2.1	Planificación y preparación de una misión	94	RECUADRO 4:	<i>Combate de la corrupción institucionalizada</i>	28
5.2.2	Ejecución de una misión	97	RECUADRO 5:	<i>Actividades forestales ilegales</i>	32
5.2.3	Informes de misión y seguimiento	100	RECUADRO 6:	<i>Violación de la ley</i>	35
5.3	<i>Sistemas de Seguimiento de Casos</i>	102	RECUADRO 7:	<i>Preguntas indicativas en la evaluación de la necesidad del MFI</i>	46
5.4	<i>Análisis e Informes Recopilatorios de la Fase de Inicio</i>	104	RECUADRO 8:	<i>Tipología de la corrupción</i>	50
5.5	<i>Relaciones de Mediación</i>	105	RECUADRO 9:	<i>Modelo de Términos de Referencia</i>	64
5.5.1	Cooperación con la autoridad forestal	105	RECUADRO 10:	<i>Lista de información que ha de ser puesta a disposición del monitor</i>	71
5.5.2	Hacer que los registros sean fácticos y objetivos	106	RECUADRO 11:	<i>El coste del MFI</i>	74
5.5.3	Mantenimiento de relaciones durante la publicación de informes	107	RECUADRO 12:	<i>Impacto sobre delitos forestales – Camboya y Camerún</i>	83
5.5.4	Puntos de influencia	108	RECUADRO 13:	<i>Guía de legislación forestal</i>	91
5.5.5	La función de los donantes	109	RECUADRO 14:	<i>Misión de campo y lista de aspectos cuyo seguimiento ha de verificarse</i>	93
5.5.6	Desarrollar confianza entre partes interesadas	110	RECUADRO 15:	<i>Niveles de burocracia</i>	96
5.6	<i>Obstáculos a la Implementación</i>	112	RECUADRO 16:	<i>Requisitos de datos típicos para un sistema de seguimiento de datos</i>	102
6	Conclusiones	115	RECUADRO 17:	<i>Lista de aspectos a verificar en un informe de misión</i>	107
	Anexos	117	RECUADRO 18:	<i>¿Cómo funciona la certificación?</i>	118
ANEXO I:	<i>Otras iniciativas relacionadas con el monitoreo forestal</i>	118	RECUADRO 19:	<i>Verificación de la Legalidad del Origen (VLO) y Verificación de Cumplimiento Legal (VCL)</i>	129
ANEXO II:	<i>Acuerdos De Asociación Voluntaria De La UE (AAV)</i>	126	RECUADRO 20:	<i>El sector forestal en Camerún: hitos</i>	133
ANEXO III:	<i>Herramientas para el monitoreo forestal</i>	127	RECUADRO 21:	<i>Global Witness en Camerún</i>	136
ANEXO IV:	<i>MFI en Camboya y Camerún</i>	130	TABLA 1:	<i>Permisos madereros</i>	34
A4.1	Global Witness y Camboya	130	TABLA 2:	<i>Estudios de viabilidad del MFI</i>	44
A4.2	Global Witness y Camerún	133	TABLA 3:	<i>Indicadores de MFI</i>	81
A4.3	Comparaciones	137	TABLA 4:	<i>Matriz de decisión de investigaciones</i>	95
ANEXO V:	<i>Proyecto de Monitoreo de los Delitos Forestales en Camboya – Escala de Calificación de la Investigación</i>	138	FIGURA 1:	<i>Marco conceptual del MFI</i>	19
ANNEX VI:	<i>Comparación Estadística de Países Seleccionados</i>	139	FIGURA 2:	<i>Legalidad e ilegalidad</i>	31
	Referencias	140	FIGURA 3:	<i>Instituciones forestales en Uganda: separación de roles</i>	58
			FIGURA 4:	<i>Correspondencia del contexto con el proveedor</i>	77
			FIGURA 5:	<i>Ejemplo de trazado de GPS</i>	99
			FIGURA 6:	<i>Sistema de seguimiento de casos en Camerún</i>	103
			FIGURA 7:	<i>Ecuador – Terciariización de la aplicación de la ley</i>	121
			FIGURA 8:	<i>Madera ilegal confiscada en puestos de control en Ecuador</i>	122
			FIGURA 9:	<i>Filipinas: Comisiones Multisectoriales de Protección Forestal (MFPC)</i>	124
			FIGURA 10:	<i>Acuerdos institucionales para el MFI en Camboya 1999-2003</i>	131
			FIGURA 11:	<i>Acuerdos institucionales para el MFI en Camerún 2000-2005</i>	135

Prefacio

La publicación de la presente *Guía de Monitoreo Forestal Independiente* resulta particularmente oportuna, pues nos encontramos en un momento en que los gobiernos de todo el mundo buscan mejorar la transparencia y la objetividad en las funciones del Estado. La participación de los principales países productores y consumidores de madera en las iniciativas de Aplicación de la Legislación Forestal y Buena Gobernanza (FLEG) resulta, en este sentido, muy alentadora.

Este interés necesita ser apoyado por medidas efectivas y prácticas que involucren a los gobiernos, al sector privado, a las ONG y a la sociedad civil de los países que se preocupan por alcanzar mejoras categóricas en el control y reglamentación de las actividades forestales.

El MFI, un monitor forestal que opera de forma independiente, ha resultado en sí mismo una efectiva herramienta en este sentido, reduciendo las actividades ilegales y resultando en el procesamiento de infractores. El MFI recaba información objetiva sobre infracciones, evalúa el nivel de ilegalidad y observa el sistema de control. Asimismo, pone de manifiesto las situaciones en que las palabras y los hechos son inconsistentes, y promueve acciones correctivas.

Mediante un trabajo realizado conjuntamente con los funcionarios pertinentes, todo esto puede desembocar directamente en mejoras en las leyes y normativas forestales y su aplicación y en la gestión forestal.

Patrick Alley

Director, Global Witness, julio de 2005



Prefacio

Camerún

El control del sector forestal y el seguimiento de litigios son actividades soberanas del Estado que corresponden al Ministerio de Bosques y Flora y Fauna Silvestre. La creación del Ministerio de Medioambiente y Bosques el 9 de abril de 1992 y la firma del Decreto relativo a la organización del referido Ministerio en 1998 creó un período de vacío durante el cual las operaciones de control de la actividad forestal fueron, hasta cierto punto, abandonadas.

De hecho, a pesar de que la Ley de la República de Camerún N° 94/01, fechada el 20 de enero de 1994 y que regula los bosques, la flora y fauna silvestre y la pesca, encargó esta actividad explícitamente a agentes bajo juramento de la administración forestal, sucedió que algunos de ellos trabajaron en confabulación con los madereros, creando amplias redes de explotación ilegal de los recursos forestales. Como consecuencia, los informes de misiones de control y las declaraciones oficiales de infracciones se distorsionaron.

Con la adopción de un Plan de Acción Urgente tras la declaración de Yaoundé realizada durante la Cumbre de Jefes de Estado de África Central en marzo de 1999, el gobierno de Camerún se ha comprometido con una dura lucha contra la tala ilegal de bosques, integrando en su política forestal los nuevos conceptos de buena

gobernanza y, en particular, la reanudación de sus actividades de control, esta vez con la presencia de un Observador Independiente junto con los servicios de campo del MINEF, actualmente MINFOF. Los objetivos esenciales del Observador Independiente son asegurar que:

- Las técnicas y los procedimientos de control, así como las normativas forestales, sean debidamente seguidas tanto por el personal del MINFOF encargado del control como por los poseedores de títulos madereros;
- Las infracciones notadas en el campo sean reales y confirmadas por el Observador Independiente.
- Las declaraciones oficiales de infracción que respaldan los informes de misión revelen infracciones reales observadas en el campo.

La presencia de un Observador Independiente y el desarrollo de una estrategia de control, en la que el Comité de Lectura de informes de misión tenga un papel clave, es una garantía de la objetividad de las actividades de control forestal en Camerún.

H.E. Jean Bosco Samgba Ahanda

Inspector General, Ministerio de Bosques y Flora y Fauna Silvestre, Camerún, julio de 2005



Lista de Abreviaturas

AAV	Acuerdos de Asociación Voluntaria, contratos bilaterales entre un país productor de madera y la UE, que cubren una serie de acciones destinadas al licenciamiento de madera legal	EU FLEGT	<i>European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade initiative</i> (Iniciativa de Aplicación de la Legislación Forestal, la Buena Gobernanza y el Comercio de la Unión Europea)	MINFOF	<i>Ministry of Forests and Wildlife</i> (Ministerio de Bosques y Flora y Fauna Silvestres), Camerún. En diciembre de 2004 el Gobierno de Camerún dividió el Ministerio de Medioambiente y Bosques (MINEF) en el MINFOF y el Ministerio de Medioambiente y Protección de la Naturaleza (MINEP)
AFLEG	<i>Africa Forest Law Enforcement and Governance initiative</i> (Iniciativa de Aplicación de Legislación Forestal y Buena Gobernanza en África)	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	MoE	<i>Ministry of Environment</i> (Ministerio de Medioambiente), Camboya
AusAID	Programa del Gobierno australiano de ayuda al exterior	FCFA	<i>Franc de la Communauté Financière Africaine</i> (Franco de la Comunidad Financiera Africana)	MTCC	<i>Malaysian Timber Certification Council</i> (Consejo de Certificación de Madera de Malasia)
BRIK	<i>Badan Revitalisasi Industri Kayu</i> , Organismo de Revitalización de la Industria Forestal, Indonesia	FCMO	<i>Forest Crime Monitoring Office</i> (Oficina de Monitoreo de los Delitos Forestales), Camboya	NFA	<i>National Forest Authority</i> (Autoridad Forestal Nacional) Uganda
CAE	Crédito de Ajuste Estructural	FCMRP	<i>Forest Crime Monitoring Reporting Project</i> (Proyecto de Informes de Monitoreo de los Delitos Forestales), Camboya	ODI	<i>Overseas Development Institute</i> (Instituto de Desarrollo en el Exterior)
CE	Comisión Europea	FCMU	<i>Forest Crime Monitoring Unit</i> (Unidad de Monitoreo de los Delitos Forestales), Camboya	ONG	Organización No Gubernamental
CEDENMA	Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente, Ecuador	FEMA	<i>Fundação Estadual do Meio Ambiente</i> (Fundación del Estado de Medioambiente) Mato Grosso, Brasil	PEFC	<i>Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes</i> (Programa de Respaldo de Planes de Certificación Forestal)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	FID	<i>Forest Inspection Division</i> (División de Inspección Forestal), Uganda	PFNM	Productos Forestales No Maderables
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i> (Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional)	FLEG	<i>Forest Law Enforcement and Governance</i> (Aplicación de la Legislación Forestal y Buena Gobernanza)	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CITES	<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna</i> (Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres)	FORCOMS	<i>Forest Concession Monitoring System</i> (Sistema de Monitoreo de Concesiones Forestales), África Central	PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
COMIFAC	<i>Commission des Ministres en charge des Forêts d'Afrique Centrale</i> (Comisión Ministerial de los Bosques de África Central)	FSC	<i>Forest Stewardship Council</i> (Consejo de Gestión Forestal)	PSRF	<i>Programme pour la Sécurisation des Recettes Forestières</i> (Programa para la Aseguración de los Ingresos Forestales), Camerún
CPF	<i>Collaborative Partnership on Forests</i> (Asociación de Colaboración en Materia de Bosques)	GFW	<i>Global Forest Watch</i>	RGC	Real Gobierno de Camboya
CSA	<i>Canadian Standards Association</i> (Asociación Canadiense de Estandarización)	GFS	Gestión Forestal Sostenible	RIIA	<i>Royal Institute of International Affairs, Chatham House</i> (Real Instituto de Asuntos Internacionales)
Danida	<i>Danish development agency</i> (Agencia danesa para el desarrollo internacional)	GPS	<i>Global Positioning System</i> (Sistema de Posicionamiento Global). Una red de 24 satélites que giran en torno a la Tierra y hacen posible que personas con receptores de tierra identifiquen su ubicación geográfica con una precisión de entre 10 y 100 metros	SGI	Sistemas de Gestión de la Información; sistemas de bases de datos informáticas para reunir, almacenar y manipular información con cualquier propósito
DENR	<i>Department of Environment and Natural Resources</i> (Departamento de Recursos Medioambientales y Naturales), Filipinas	IBS	Iniciativa de Bosque Sostenibles	SGS	<i>Société Générale de Surveillance</i> , compañía consultora suiza
DERP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza	IFIA	<i>Inter-African Forest Industries Association</i> (Asociación de Industrias Forestales Interafricana)	SIG	Sistema de Información Geográfica. El SIG es un sistema de mapeo informático capaz de reunir, almacenar, manipular y mostrar información geográficamente referenciada, esto es, datos identificados de acuerdo con sus ubicaciones
DFID	<i>Department for International Development</i> (Departamento para el Desarrollo Internacional), Reino Unido	IIED	<i>International Institute for Environment and Development</i> (Instituto Internacional de Medioambiente y Desarrollo)	SIGICOF	<i>Système Informatique de Gestion d'Informations et de Suivi de Contentieux Forestières</i> , Sistema de Seguimiento de Casos Legales, Camerún
DFW	<i>Department of Forestry and Wildlife</i> (Departamento Forestal y de Flora y Fauna Silvestres), MAFF, Camboya	ITTO	<i>Internacional Tropical Timber Organization</i> (Organización Internacional de Maderas Tropicales)	SIGIF	<i>Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière</i> , Sistema Informático de Gestión de la Información Forestal, MINFOF, Camerún
DI	Departamento de Inspección, MoE, Camboya	IUCN	<i>World Conservation Union</i> (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza)	STABEX	<i>Fund Stabilization des recettes d'Exportation</i> (Fondo de Estabilización de las Exportaciones) de la Unión Europea
DOI	Declaración oficial de Infracción. Una declaración que registra una infracción, redactada por un funcionario autorizado en el campo al detectar una infracción y firmada por el infractor o su representante. El procedimiento legal se inicia en base a este documento	MAFF	<i>Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries</i> (Ministerio de Agricultura, Forestal y de Pesca), Camboya	SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Perú
EIA	<i>Environmental Investigation Agency</i> (Agencia de Investigación Medioambiental), ONG basada en el Reino Unido	MDI	Multas, daños e intereses. La combinación de las sanciones financieras disponibles para ser aplicadas a los infractores	TdR	Términos de Referencia
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas)	MdE	Memorando de Entendimiento	UCC	Unidad Central de Control, unidad central de aplicación de la legislación forestal dentro del MINFOF, Camerún
ENA FLEG	<i>Europe and North Asia Forest Law Enforcement and Governance initiative</i> (Iniciativa de Aplicación de la Legislación Forestal y Buena Gobernanza de Europa y Norte de Asia)	MFI	Monitoreo Forestal Independiente	UE	Unión Europea
ETPIK	<i>Eksportir Terdaftar Produksi Industri Kehutanan</i> , los Exportadores Registrados de Productos de la Industria Forestal, Indonesia	MFPC	<i>Multisectoral Forest Protection Committees</i> (Comisiones Multisectoriales de Protección Forestal)	UGF	Unidad de Gestión Forestal
		MINEPAT	<i>Ministry of Economic Affairs, Programming and Regional Development</i> (Ministerio de Economía, Programación y Desarrollo Regional), Camerún	UNFF	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques
		MINFIB	<i>Ministry of Finance and the Budget</i> (Ministerio de Finanzas y Presupuesto), Filipinas	UTM	<i>Universal Transverse Mercator</i> . UTM es el sistema más comúnmente usado para expresar la ubicación de cualquier punto del globo usando el GPS y el SIG
				VCL	Verificación de Cumplimiento Legal
				VILM	Verificación Independiente de Legalidad de la Madera
				VLO	Verificación de la Legalidad del Origen
				WRI	<i>World Resources Institute</i> (Instituto de los Recursos Mundiales)

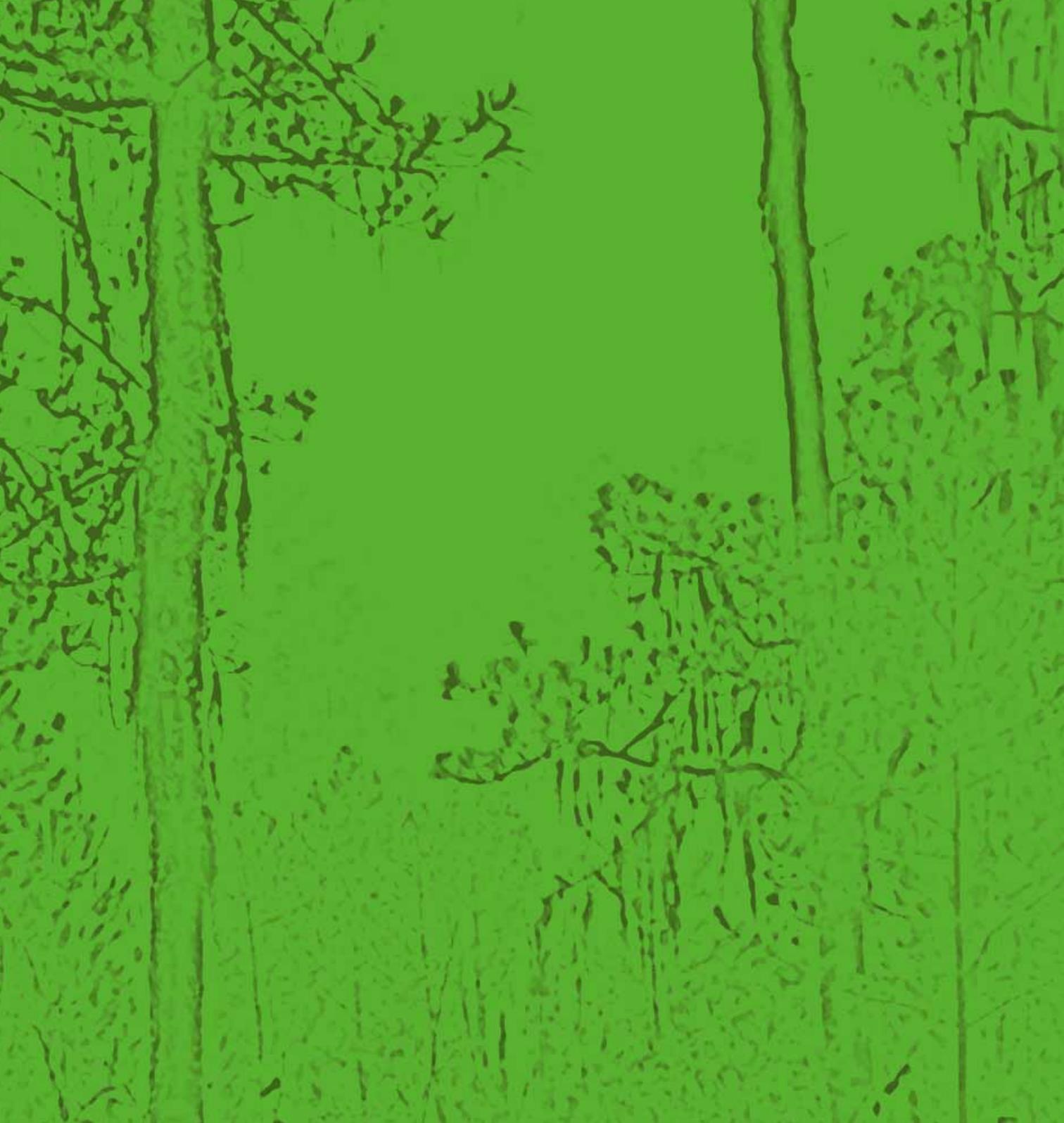
Prólogo

El Monitoreo Forestal Independiente y Global Witness

Durante la pasada década, Global Witness ha ganado una reputación internacional por su trabajo sobre las relaciones existentes entre la explotación de los recursos naturales y los temas relacionados con los derechos humanos. Ha llevado a cabo investigaciones en más de 20 países, concentrándose en recursos clave, incluyendo diamantes, petróleo, minerales y madera, que en ocasiones son explotados para financiar corrupción y conflictos. Utilizando técnicas de investigación innovadoras, Global Witness recopila información y evidencias, que se usan para informar a gobiernos, organizaciones intergubernamentales (como la ONU), ONG y medios de comunicación.

EN 1999 Global Witness estableció el primer monitoreo independiente basado en trabajo de campo sobre la aplicación de la legislación forestal en Camboya. El programa operó durante casi cuatro años antes de ser traspasado a otra organización. El segundo proyecto de Monitoreo Forestal Independiente (MFI) también fue implementado por Global Witness, en Camerún, entre 2000 y 2005. La organización ha adquirido, pues, una considerable experiencia en el suministro de información veraz sobre recursos naturales al público, a gobiernos y a donantes, así como en la gestión de proyectos de MFI. Se encuentra en una posición privilegiada para explicar el concepto de MFI y para mantener el alto estándar de independencia y profesionalismo requerido para la implementación exitosa de dichos programas. En el Anexo 4 se puede encontrar información detallada de los proyectos de Camerún y Camboya.

Junto con el desarrollo de esta Guía, Global Witness está expandiendo el MFI a otros países donde la tala ilegal a gran escala está teniendo graves impactos económicos y medioambientales. En 2004-2005 se iniciaron estudios de viabilidad y misiones piloto en África Occidental, Central y del Sur, y en América Central y del Sur. Una vez completadas, estas investigaciones son documentadas en detalle y puestas a disposición pública en la página Web de Global Witness. La divulgación activa de esta Guía y los cursos de capacitación asociados, ajustados a los requerimientos locales, son una parte continua del trabajo de apoyo de Global Witness al MFI.



Resumen Ejecutivo

El MFI consiste en la utilización de una organización independiente que, mediante acuerdo con las autoridades estatales, proporciona una evaluación del cumplimiento legal, así como una observación y un asesoramiento en los sistemas de aplicación de la legislación forestal.

EL MONITOREO de la aplicación de la legislación forestal ya existe de una forma o de otra en diversos países y contextos, ya que el sector forestal parece particularmente vulnerable a los problemas de gobernanza deficiente. La tala requiere un bajo nivel de inversión mínima -una motosierra y algún medio de transporte – pero el valor del producto es alto. Así, los bosques son vulnerables a la explotación tanto del propio recurso como de las poblaciones locales, que en ocasiones tienen muy pocas opciones de subsistencia alternativas. En una espiral descendiente, la gobernanza deficiente lleva a la corrupción, al fraude y al crimen organizado a través de la tala ilegal y del comercio asociado. Las consecuencias son bien conocidas: explotación forestal insostenible y el daño medioambiental resultante, así como trastornos sociales, que a veces llevan a conflictos y distorsión de los precios de la madera.

EL MONITOREO FORESTAL INDEPENDIENTE (MFI) representa un planteamiento único para evaluar y fortalecer el cumplimiento de las leyes en el sector forestal. Complementando la aplicación oficial de la legislación forestal con la objetividad y credibilidad pública de una tercera parte independiente, el MFI puede mejorar la transparencia a corto plazo, a la vez que contribuye con el desarrollo de un marco legislativo y regulador correcto para una gestión forestal responsable.

El MFI se basa en el establecimiento de una asociación entre una “institución anfitriona” oficial, responsable de la supervisión del sector forestal, y una organización de monitoreo designada. La actividad principal del monitor es llevar a cabo investigaciones de campo para observar el trabajo del organismo oficial de aplicación de la ley y documentar la actividad ilegal en los bosques y otras actividades relacionadas. Estas investigaciones resultan en la publicación de información fidedigna sobre las operaciones forestales, que es puesta a disposición de todos los niveles del gobierno, la industria y la sociedad civil. Monitoreando la aplicación oficial de la legislación forestal, el MFI permite que se identifiquen mecanismos de actividad ilegal y corrupción. Los monitores cuentan con que se actúe en base a la evidencia que presentan y habrán de protegerse de una posible arraigada resistencia a una mejor gobernanza.

Por lo tanto, el MFI requiere un cierto nivel de compromiso inicial por parte del gobierno de un país productor de madera, y por ello es sumamente apropiado en situaciones políticas que no han degenerado en conflicto o completo colapso del estado. Es un modelo diseñado para ayudar a contrarrestar la corrupción dentro de sistemas débiles, donde la ilegalidad es significativa y la voluntad política para la reforma es poca, pero donde hay algunos llamamientos para el cambio por parte de funcionarios, ciudadanos y donantes. Como la tendencia hacia la buena gobernanza aumenta en dichos contextos, el MFI puede aportar una evaluación transparente y fidedigna de si los objetivos están realmente siendo alcanzados. A medida que se avanza, la función de monitoreo debería pasar a las instituciones locales y finalmente cesar de ser proporcionada como un proyecto dirigido externamente, y pasar a transformarse en un componente permanente de la buena gobernanza del sector forestal.

Para que el MFI alcance su pleno potencial, su diseño es crítico. La elección tanto del monitor como de la organización anfitriona establece la base para el éxito futuro. Ambos socios necesitan demostrar que están comprometidos con el proceso y el monitor necesita asimismo tener credibilidad pública y exhibir familiaridad con el ambiente político y organizativo en el que trabajará. El anfitrión no tiene por qué ser necesariamente el ministerio forestal; otras posibilidades podrían incluir una comisión interministerial o multisectorial, organismo legislativo o defensor del pueblo independiente. Debería establecerse un comité de validación para validar todos los resultados del MFI, compuesto por representantes del gobierno, organismos donantes, sector privado y sociedad civil.

Todas esas relaciones institucionales necesitan entonces ser formalizadas a través de Términos de Referencia (TdR) claros. Dicho documento también es crucial para delinear exactamente qué será monitoreado, qué información se requiere, cómo se asegurará la calidad, y qué protocolos regirán la validación y publicación de las constataciones. Además de establecer los aspectos prácticos, los TdR deberán reflejar y asegurar los objetivos primarios del MFI, a saber: transparencia, responsabilidad, reforma de políticas / procedimientos y participación. Los TdR deberán proporcionar un mandato claro al monitor, cubriendo acuerdos vinculantes, y el monitor tendrá acceso sin restricciones a información, libertad para viajar y derecho a publicar.

Una vez que las estructuras del MFI hayan sido acordadas, la planificación e implementación de misiones y la preparación de informes se transforman en el componente principal del programa, ya que equipos de monitoreo y funcionarios oficiales de monitoreo llevan a cabo visitas de inspección, conjunta o independiente. Las inspecciones implican la visita a una serie de lugares (bosques, aserraderos, fábricas, puertos, etc.), bien de forma programada y sistemática, o para investigar posibles sospechas. Los equipos deben encontrar un equilibrio entre visitas que tienen como objetivo áreas que generan preocupación e investigaciones más rutinarias diseñadas para cubrir todas las áreas sujetas a títulos forestales. En todos los casos, un equipo de misión debe saber qué buscar, por lo que debe recabar todos los documentos relevantes por

adelantado, tales como mapas que muestren los límites del área sujeta a un título forestal y un plan de cómo acceder a áreas pertinentes e investigarlas.

Mientras está en el campo, el equipo de monitoreo documenta sus constataciones de forma detallada y prepara notas, referencias de GPS, fotografías y grabaciones de video si sospecha que está frente a actividad ilegal. Los informes son recopilados de acuerdo con protocolos específicos, detallando hechos y presentando evidencia que pueda ser posteriormente usada en acciones legales. Posteriormente, el papel del monitor pasa a la observación de las acciones de seguimiento asumidas por el organismo de aplicación de la ley, autoridad forestal o poder judicial, en respuesta a las recomendaciones del informe, destacando dónde son o no son seguidas apropiadamente. En todo momento sigue siendo la responsabilidad de los funcionarios, no del monitor, procesar a quienes incumplen la ley y aplicar la ley.

Sin embargo, el MFI va más allá, ofreciendo un registro de las actividades del sector forestal del país. Quizás su contribución más significativa y sostenible reside en que abre debates sobre gobernanza dentro del sector y más allá. Lo ideal es que haga surgir un “espacio político” donde todas las partes interesadas pueden tratar temas emergentes o polémicos. Este proceso puede fortalecer el interés del estado en compartir la responsabilidad entre organismos del gobierno y con grupos de ciudadanos. El MFI proporciona a la sociedad civil un canal para comunicar sus preocupaciones, impulsando la reforma y la participación democrática.

A pesar de este potencial de involucrarse con buenos sistemas de gobernanza más amplios, o quizás a causa del mismo, implementar el MFI puede ser un reto en la práctica. La crucial relación entre un monitor y su organización anfitriona, por ejemplo, se puede volver tensa bajo diversas circunstancias y puede amenazar el éxito de la iniciativa. Buscando activamente relaciones constructivas y profesionales con el gobierno, así como con la industria y diferentes intereses de la sociedad civil, el monitor puede ayudar a hacer disminuir esas tensiones. Sin embargo, ésta es claramente una tarea delicada y difícil, particularmente dado que el monitor debe insistir en el mantenimiento de estándares y de su integridad, así como exigir acceso a información, mantener su derecho a llevar

a cabo misiones independientes y poner a disposición del público sus constataciones. Puede ser más fácil presionar para defender dichos derechos una vez que se haya desarrollado un nivel de entendimiento y confianza con el anfitrión, pero en casos de dura resistencia, el monitor debe dar a conocer la posible apatía u obstrucción por parte de las autoridades y permitir al público extraer sus propias conclusiones.

Como muchas iniciativas de reforma, el MFI enfrentará una aversión natural al cambio. Un monitor es algo nuevo y extraño y bien puede ser recibido de forma reacia por algunas partes interesadas. A pesar de ello, una organización o país que inicia un MFI está dando un valiente paso para abordar problemas muy arraigados. Debería elogiarse a los países que se abren a las constataciones del monitor, lo que en sí mismo resulta un paso significativo hacia la transparencia. La propia presencia de un monitor encomendado por el Estado proporciona una fuente de influencia a todos los niveles del comercio de madera y oportunidades para que se internalicen componentes claves de una buena gobernanza.

El MFI no puede proporcionar buenas leyes y una aplicación plenamente efectiva por sí solo. A menudo se requiere una reforma más amplia en la buena gobernanza forestal (y más allá). Los actuales movimientos dirigidos hacia dichos sistemas complementarios, al menos para el caso de las concesiones industriales, cuentan con un apoyo político a través de procesos como las iniciativas del G8 y de la UE y otras FLEG(T)s. También están apoyados por aquéllos en la industria que son sensibles a la reputación en el mercado internacional. Todo eso probablemente aumentará la demanda de MFI en el futuro.

Sin embargo, en definitiva, hacer que quienes se encuentran en el poder rindan cuentas es una función de los ciudadanos locales, no de fuerzas externas. Aunque en el pasado el MFI ha sido considerado como un proyecto con un plazo determinado, las funciones que cumple deberían ser consideradas un componente permanente de la buena gobernanza. Este papel debería eventualmente ser asumido por estructuras nacionales de buena gobernanza que involucren y atribuyan poderes a la sociedad civil local.



I Introducción

1.1 Utilización de la guía

1.2 ¿A quién está destinado este libro?

EN EL PASADO, a los políticos y a otros líderes les resultaba difícil hablar públicamente sobre corrupción e ilegalidad en el sector forestal. Más recientemente, sin embargo, se ha aceptado que existe un problema y que las personas que están en el poder tienen la obligación de actuar. Como los impactos sociales, medioambientales y económicos de dicha ilegalidad son ahora mejor entendidos, el debate público se ha intensificado y están comenzando a surgir soluciones potenciales.

COMO PARTE DE este proceso, el MFI ha sido reconocido como una importante herramienta para abordar la ilegalidad. Ha resultado ser altamente efectivo en revelar fallos sistemáticos en la aplicación de la ley y en identificar dónde necesitan reforma las políticas y las leyes, así como en identificar prácticas incorrectas individuales y en hacer un seguimiento de los casos legales posteriores. El MFI no se refiere solamente a la aplicación de la ley, sino también a la buena gobernanza, a la transparencia y al fortalecimiento de la sociedad civil. Estos objetivos se encuentran en la vanguardia del pensamiento de los gobiernos y donantes, y la contribución del MFI a su implementación ha sido reconocida en las principales declaraciones de políticas como las de AFLEG, EU FLEGT y el G8.

El MFI se desarrolló originalmente más o menos de manera espontánea en respuesta a unas circunstancias locales, transformándose posteriormente algo estructurado más deliberadamente. La experiencia en Camboya y Camerún, así como iniciativas similares en otros países, ha

demostrado cómo funciona el MFI en la práctica, y ha proporcionado muchas lecciones valiosas para el futuro. La necesidad ahora reside en institucionalizar el concepto de MFI y ampliar su impacto a más países, iniciando programas similares que se beneficien de esta experiencia. Finalmente, las operaciones de monitoreo necesitan moverse más allá del formato de un proyecto que dure solamente unos pocos años, y ser conceptualizadas como una característica continua de la buena gobernanza forestal.

La presente *Guía de Monitoreo Forestal Independiente* constituye el primer texto exhaustivo de MFI. Su objetivo principal es aclarar y promover el concepto de MFI, reconociendo que al tratar temas de buena gobernanza, que son en ocasiones políticamente delicados, siempre habrá diferencias de opinión. Además de una presentación conceptual, se proporciona un manual práctico que cubre tanto el diseño como la implementación del MFI. Cualquier parte de esta *Guía* puede ser reproducida sin el permiso de los editores.

© Jenny Daltry | Fauna & Flora International



I.1 *Utilización de la guía*

¿Qué es el Monitoreo Forestal Independiente?

El Capítulo 2 presenta una definición de MFI y un marco conceptual. Explica la terminología en uso e identifica a las partes interesadas involucradas en la aplicación de la legislación forestal y en el monitoreo. La condición de independiente pero oficial es fundamental para el MFI. Los monitores trabajan en interés del público, independientemente de la organización anfitriona (generalmente, pero no necesariamente, un gobierno). Al mismo tiempo, la condición de oficial tiene como fin proporcionar al monitor acceso a información oficial, capacidad de cooperar con el organismo de aplicación de la legislación forestal y derecho de visitar cualquier parte del patrimonio forestal nacional.

El MFI complementa otras iniciativas, tales como programas de certificación voluntarios y procesos reguladores, de dos formas: trata de proporcionar una solución provisional, limitando la actividad ilegal de forma relativamente rápida, y de contribuir al desarrollo de soluciones a largo plazo, proporcionando un entendimiento profundo de los complejos mecanismos de la ilegalidad. Algunas de estas iniciativas se resumen en el Anexo 1, *Otras iniciativas relacionadas con el monitoreo forestal*.

El Contexto para el MFI

El Capítulo 3 explica el ámbito de aplicación de la legislación forestal y la gobernanza en el cual opera el MFI. Las influencias históricas y el énfasis en la reducción de la pobreza que caracteriza muchos de los trabajos actuales sobre desarrollo se incluyen en este panorama general. Asimismo, describe la naturaleza de la ilegalidad en el sector, cubriendo puntos débiles de la ley, de la administración, de la gestión forestal y de los procesos legales y judiciales. Un conocimiento profundo de los mecanismos de ilegalidad es esencial para abordarla efectivamente, por lo que esta sección es útil para diseñar programas de MFI y para remitirse a ella durante la implementación.

El capítulo también presenta cinco factores clave que ayudan a identificar aquellas áreas donde el MFI es más necesario: el estado del bosque, el comportamiento de la

industria, la voluntad política, la existencia o inexistencia de un sistema de aplicación de la ley y la naturaleza precisa del mercado de madera en el área. El MFI es especialmente aplicable cuando el recurso tiene un valor internacional (económico, social y medioambiental) y cuando la ilegalidad es significativa, pero cuando, a la vez, la voluntad política para la reforma es poca, cuando existe algún tipo de sistema de aplicación de la ley y cuando hay demanda de reforma de los donantes, ciudadanos y funcionarios. Según aumenta la tendencia a la buena gobernanza, el MFI puede aportar una evaluación transparente y fidedigna de si los objetivos de la buena gobernanza son realmente cumplidos. Al final del capítulo, una lista enumera los incentivos que podrían motivar a los diferentes grupos de partes interesadas a apoyar el MFI.

Diseño del MFI

El Capítulo 4 delinea las etapas críticas en el diseño de un programa de MFI exitoso. El procedimiento comienza con la identificación de socios potenciales. Estos incluirán a aquéllos que financian el programa, y a una organización anfitriona, que puede ser o no el ministerio forestal. Si no lo fuera, también se requerirá algún acuerdo formal con la autoridad forestal.

La parte principal del capítulo describe los componentes esenciales de los Términos de Referencia (TdR) que apuntalarán el programa. Unos TdR claros y conocidos para todos desde el comienzo son fundamentales para una implementación exitosa. Estos especificarán dónde se espera que se centre el monitor, la información que necesitará evaluar, los mecanismos para el control de la calidad y la validación y, finalmente, los protocolos relativos a la publicación. Existen cuatro disposiciones fundamentales que se requieren en los TdR: acceso sin limitaciones a información pertinente, libertad de visitar cualquier parte del patrimonio forestal, derecho a publicar evidencia objetiva y propiedad compartida de los resultados.

La sostenibilidad y, en circunstancias en las que el MFI es llevado a cabo por una organización internacional, la inclusión de una estrategia de salida, también son enfatizadas como partes importantes del proceso de diseño. Sigue una breve discusión sobre la financiación, junto con

el requisito de emparejar el contexto y la necesidad del MFI con el tipo correcto de organización como monitor.

El capítulo finaliza identificando potenciales indicadores para evaluar el impacto del MFI. Con relación a la reforma de la gobernanza en general, evaluar el MFI es difícil por dos razones. En primer lugar, la propia ausencia de información al comienzo dificulta la descripción de un escenario de base desde el cual se puedan hacer las comparaciones. En segundo lugar, aunque algunos tipos de actividad ilegal pueden ser detenidos a través de una mejor aplicación de la ley, otros pueden volverse más comunes, dificultando la evaluación de si el balance es positivo o negativo. Se proporcionan listas de verificación de posibles indicadores, y se describen los resultados inmediatos y el impacto a largo plazo, todo lo cual ha sido observado en iniciativas de MFI actuales o previas.

Implementación

El Capítulo 5 detalla la implementación práctica del MFI. Comienza con los primeros pasos necesarios para establecer un monitor. También se proporciona asesoramiento sobre la planificación y ejecución de misiones de campo y sobre la redacción de informes de alta calidad. Se describen los pasos requeridos para hacer un seguimiento sobre cualquier medida legal o administrativa tomada o sobre la falta de la misma, una vez concluidas las misiones de campo. En la implementación del MFI, es importante remitirse a la Sección 3.2 sobre la naturaleza de la ilegalidad y los puntos débiles más comunes en las leyes, en la aplicación y en las operaciones de tala. En este contexto, también es útil remitirse al Anexo 3, *Herramientas para el monitoreo forestal*, que resume las herramientas utilizadas en otras formas de monitoreo, y que pueden complementar el MFI.

La forma en que un monitor aborda su tarea tiene una importancia crítica, y el capítulo incluye una sección sobre las actitudes y percepciones que las personas involucradas en el proceso atribuyen a sus funciones. El MFI opera en un ámbito político donde quienes toman decisiones pueden estar íntimamente ligados a la actividad ilegal y pueden querer perpetuar una deficiente aplicación de la ley. Esta sección proporciona, por lo tanto, amplio asesoramiento sobre cómo responder a dichos desafíos de la forma que potencialmente mejor contribuya

con el objetivo de una gestión forestal sostenible en beneficio de la población. Relacionarse con la autoridad forestal y otras partes interesadas es claramente importante; equilibrar esto con la obligación del monitor de mantenerse independiente a menudo requiere buen criterio y sólidas habilidades diplomáticas, especialmente con respecto a la publicación de resultados. Un monitor que sea excesivamente comprensivo con las preocupaciones ambientales y sociales puede estar tentado a usar lenguaje emotivo y exagerar. Esto podría hacer que las críticas se centren en su propio comportamiento y distraigan la atención del mensaje fundamental del MFI. Por el contrario, un monitor que sea susceptible de ser sobornado por intereses creados desprestigiará todo el concepto de MFI. El MFI debe ocupar el término medio y preservar su integridad en todo momento. Es en interés del monitor aceptar dichas limitaciones y mantenerse irreprochable.

Finalmente, el Capítulo 5 presenta algunos de los obstáculos a la implementación. La actividad ilegal es a menudo el resultado de debilidades sistémicas, por lo que una interpretación demasiado estrecha del MFI no cambiará significativamente el ambiente operativo más amplio. Por lo tanto, mientras observan el progreso en casos individuales, los monitores deben entender y procurar mejorar el ambiente de gobernanza más amplio en el cual están trabajando. Los patrones de prácticas ilegales y corruptas cambiarán en respuesta a una mejor aplicación de la ley. Si el monitor (o el organismo de aplicación de la ley) no tiene en cuenta alguno de estos cambios y no adapta su trabajo en consecuencia, puede estar sosteniendo la falsa impresión de que el cumplimiento ha mejorado, cuando lo que ha sucedido es que los patrones de ilegalidad han cambiado. Una revisión periódica para acordar modificaciones a la función y mandato del monitor también es importante para que el MFI sea pertinente y efectivo, y una visión compartida y relaciones constructivas con la organización anfitriona serán una buena base para acordar cualquier modificación.

1.2 ¿A quién está destinado este libro?

ESTE LIBRO ha sido escrito para cuatro grupos de lectores, cada uno de los cuales puede estar particularmente interesado en diferentes capítulos:

Las **potenciales organizaciones y gobiernos anfitriones** encontrarán los Capítulos 2-4 como los más útiles inicialmente. Los antecedentes teóricos proporcionados en el Capítulo 2 podrían formar la base de un Marco Lógico para el MFI. El Capítulo 3, particularmente, ayudará a quienes formulan políticas a decidir si el MFI es la herramienta correcta para sus circunstancias. Los mecanismos de mercado, influenciados por acuerdos bilaterales como los que existen entre Indonesia y el Reino Unido, Noruega, China y Japón y la licencia de legalidad FLEGT previstas para uso entre la UE y los países productores de madera (ver Anexo 2) constituyen iniciativas crecientemente significativas destinadas al control de la tala y comercio ilegales. La credibilidad pública de la que dependen estos programas puede ser proporcionada por el MFI. El Capítulo 4 discute opciones para organizaciones anfitrionas de programas de MFI y es, por lo tanto, especialmente pertinente. Asimismo, proporciona amplios detalles sobre los componentes esenciales de los TdR, y finaliza con una estructura para monitorear la efectividad del MFI, que contribuirán tanto en el diseño como en la implementación.

Los **agentes de aplicación de la legislación forestal, los grupos no gubernamentales y los comunitarios** encontrarán el Capítulo 5 de mayor utilidad. Este capítulo describe en detalle los pasos prácticos requeridos para establecer un proyecto de MFI, llevar a cabo el trabajo de campo, presentar evidencias de forma legalmente enérgica y actuar en base a las constataciones. Muchos de estos pasos son pertinentes para la función de los agentes de aplicación y las herramientas y metodologías también pueden ser adoptadas por ONG y grupos comunitarios

que deseen tener una mayor participación en el monitoreo de operaciones forestales locales. Al llevar a cabo su propio trabajo de investigación y monitoreo, estos grupos también pueden encontrar útil remitirse a la Sección 3.2, *La naturaleza de la ilegalidad*, y al Anexo 3, *Herramientas para el Monitoreo Forestal*.

Los **monitores forestales independientes** encontrarán todo el Capítulo 5 esencial para asegurar que el MFI sea apropiado y efectivo. La manera en que un monitor asume su tarea es de una importancia crítica, y éste debe preservar su integridad en todo momento. El capítulo describe no solamente los pasos prácticos, tales como la gestión de un perfil público y la conducción de misiones de campo, sino que también proporciona orientación sobre cómo abordar situaciones polémicas e identificar puntos de influencia útiles para promover la acción en base a los informes de MFI. Gran parte del Capítulo 4 también es esencial para los monitores, ya que proporciona información completa sobre el comité de validación, así como los antecedentes justificativos para los TdR. En particular, sugiere la serie de operaciones relacionadas con los bosques que es apropiado monitorear.

Los **donantes** son lectores clave de este libro, ya que gran parte del trabajo de MFI depende de la financiación de donantes. El MFI es potencialmente una herramienta muy poderosa y efectiva en la reforma de la gobernanza y en el cobro y distribución de impuestos, y por lo tanto, en las estrategias de reducción de la pobreza. Pero con el fin de evitar que sus objetivos se vean frustrados por intereses creados opuestos a la reforma, requiere un apoyo político consistente de los donantes. La participación de los donantes en el diseño detallado (Capítulo 4), y en mediar en las relaciones (Sección 5.5) es particularmente importante.



SERIAL NUMBER

76J15025

MODEL

C

WHEEL LOADER

76J15025

2

¿Qué es el Monitoreo Forestal Independiente?

2.1 Definición

2.2 Partes Interesadas

EL MFI es un planteamiento relativamente reciente para combatir la ilegalidad en el sector forestal. Operando deliberadamente en la vanguardia de los temas de buena gobernanza forestal, es tanto innovador como desafiante. Esta sección esboza el marco conceptual general, a la vez que proporciona definiciones clave, explica terminología e identifica a las partes interesadas involucradas en la aplicación de la legislación forestal y, por extensión, en el monitoreo.

2.1 Definición

EL MONITOREO FORESTAL INDEPENDIENTE (MFI) consiste en el uso de una organización independiente que, mediante acuerdo con las autoridades estatales, proporciona una evaluación del cumplimiento legal, así como una observación y asesoramiento en los sistemas oficiales de aplicación de la legislación forestal.

Su condición de independiente pero oficial es clave en el concepto de MFI. En la mayoría de los países donde el MFI es pertinente, la mayor parte del recurso forestal es un bien público compartido, no propiedad de una persona, compañía o del gobierno en el poder en ese momento. Por lo tanto, los monitores trabajan en interés del público, de forma independiente a la organización anfitriona, sea un organismo del gobierno o no. Por otra parte, la condición oficial del monitor también le confiere beneficios, principalmente facilitando el acceso a información y a los propios bosques, y promoviendo la cooperación con los organismos de aplicación de la legislación forestal.

Hasta cierto punto, el monitor actúa como una contraparte del organismo oficial de aplicación de la legislación forestal. Puede registrar y hacer un seguimiento de la acción contra delitos forestales, fortalecer la aplicación de la legislación forestal y monitorear el progreso oficial en el procesamiento de los delitos forestales. Con este fin, debe evaluar de forma independiente el nivel de cumplimiento legal, detectando y denunciando infracciones y presionando para su supresión y el procesamiento de aquellos que incumplan la ley. Aunque el monitor no es responsable de la detección y denuncia de cada infracción, necesita mantener un panorama preciso del grado de actividad ilegal. Su objetivo es precisar los mecanismos de actividad ilegal y corrupción y sugerir dónde necesita cambios el sistema y cómo deben llevarse a cabo. Esto podría incluir, por ejemplo, mejorar los sistemas de planificación estratégica, priorización y gestión, o proporcionar experto asesoramiento sobre la implementación práctica de las políticas. Aunque el MFI constituye una validación de la efectividad de los mecanismos de

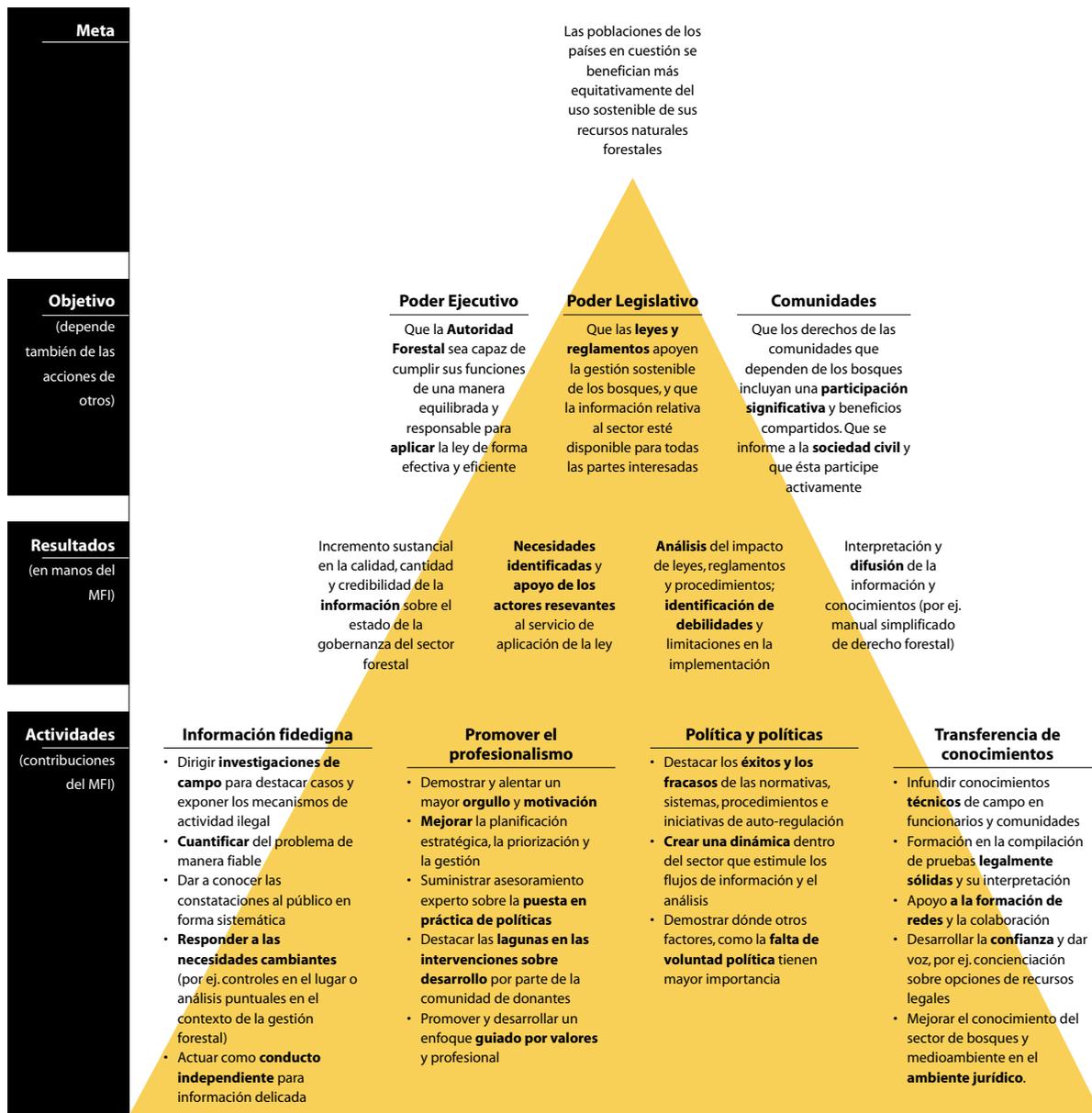
aplicación de la legislación forestal y de la gobernanza, no emite certificados de legalidad; indica los puntos débiles del sistema de control, centrándose en lo que es ilegal. Otros planteamientos, como la certificación de la legalidad y la sostenibilidad, sí pretenden validar la legalidad. Las descripciones de dichos planteamientos están incluidas en el Anexo 1.

2.1.1 Objetivos

Como se muestra en la Figura 1, el MFI pretende hacer una contribución directa a los objetivos de amplio alcance en la reforma del sector forestal. Estos objetivos se relacionan con la *reforma legislativa*, la *voluntad y la capacidad de la autoridad forestal* para implementar esta legislación y por lo tanto aplicar la ley, y la *capacidad de la sociedad civil de responsabilizar a estos dos poderes del Estado para que rindan cuentas*. Están basados en el argumento de que un aumento en la transparencia y en la responsabilidad llevará a una reforma irreversible en el sector. Las deficiencias en la buena gobernanza desde el nivel local al ministerial se señalarán y serán llevadas al dominio público para su discusión y definición de acciones de mejora. Finalmente, el MFI es un instrumento para asegurar que los beneficios obtenidos por la gestión y uso de los recursos naturales sean (más) equitativamente compartidos por todas las partes interesadas, en otras palabras, que sean llevados del maderero ilegal al estado y a las comunidades. Cada vez más, los gobiernos y las políticas internacionales pretenden estar de conformidad con este fin directamente. El MFI destaca dónde las palabras y los hechos son inconsistentes. Los resultados clave del MFI que pueden ser alcanzados en apoyo de estos objetivos son:

- Un aumento en la transparencia con respecto a la información y las decisiones en la actividad forestal;
- Mejor detección y sanción de la actividad ilegal y aplicación de la ley;
- Mejor gobernanza a través de trabajo analítico, debate informado y participación más amplia;
- Mayor entendimiento y cumplimiento de la ley.

FIGURA 1: *Marco conceptual del MFI*



2.1.2 Actividades

La principal actividad del MFI implica investigaciones de campo mediante las cuales los monitores independientes (con o sin la presencia de los funcionarios forestales) observan y documentan actividad, legal e ilegal, en el bosque y a lo largo del proceso de comercialización. Los monitores trabajan con funcionarios del gobierno, la sociedad civil y el sector privado de los países productores de madera, proporcionando información fidedigna y objetiva sobre las operaciones forestales, con particular énfasis en que ésta esté a disposición de todos.

Hay una serie de puntos donde dicho monitoreo puede ocurrir. Preferiblemente, todas las siguientes etapas deberían ser cubiertas, pero la decisión de incluir cada una en el proceso de monitoreo dependerá mucho del contexto:

- La asignación inicial de toda la gama de permisos madereros y otros permisos, incluyendo potencialmente la actividad maderera con fines industriales, el uso agroindustrial y las plantaciones forestales, la conservación y el desarrollo turístico y los títulos forestales de los pueblos indígenas o comunidades
- La gestión de las operaciones forestales y las actividades de tala y transporte, incluyendo el monitoreo del inventario, el mantenimiento de registros, el seguimiento de troncos, la tala de bajo impacto, el impacto colateral sobre el bosque remanente y los productos forestales no madereros
- El procesamiento y comercialización posteriores de los productos forestales, ampliándose si es posible hacia los aspectos medioambientales, sociales y laborales
- El cobro y distribución de impuestos, multas y otros pagos, incluyendo sistemas de división de los beneficios.

Es esencial que el MFI se lleve a cabo de una forma que desarrolle la confianza con todas las partes interesadas, incluyendo personal ministerial, operadores del sector privado, donantes y la sociedad civil. Esto implica gestionar las relaciones de forma políticamente sofisticada, utilizando considerable diplomacia, mientras al mismo tiempo se procuran, verifican e informa sobre los hechos. La credibilidad del MFI reside en su capacidad de investigar situaciones políticamente delicadas y su compro-



RECUADRO 1: *Visitas de la Cruz Roja a prisioneros de guerra*

El Comité Internacional de la Cruz Roja/Medialuna Roja (CICR) acuerda con los estados que han firmado la Convención de Ginebra la realización de visitas a prisioneros de guerra. Al negociar el acceso, no hay medidas intermedias – el CICR obtiene un mandato pleno o no realiza la visita. CICR sigue un protocolo estricto para visitar las prisiones. Ellos entienden que finalmente beneficia a las autoridades aceptar este planteamiento, aunque inmediatamente no vean la necesidad del mismo.

El objetivo del CICR es mejorar las condiciones, no acusar. Los fallos sistémicos son más importantes en su opinión que los individuales. Las autoridades a menudo no saben lo que está sucediendo en sus propias prisiones. A menudo se decide no tratar de negociar el acceso, ya que esto podría perjudicar otras actividades del CICR.

El CICR trabaja de manera confidencial. Su trabajo se hace público solamente como un último recurso. Escriben varios informes para ser entregados solamente a las autoridades antes de hacerlos públicos y no emiten informes a los medios de comunicación.

Otros grupos de defensa de los derechos humanos no tienen el mismo mandato para hacer visitas a las prisiones y tienen que basar su información en fuentes secundarias. Un mandato oficial permite que la información del CICR sea obtenida directamente de la fuente. El CICR se mostraría preocupado si hubiera otros actores – esta opción permitiría a los gobiernos seleccionar los estándares más bajos ofrecidos.²

miso de adherirse estrictamente a los TdR acordados al tratarlas. Aquí existen paralelismos con el monitoreo del control de armas internacional:

Los estados relevantes y otras partes interesadas deben confiar en que no habrá un incumplimiento negligente ni intencional de la confidencialidad ni un uso indebido de la información por parte de la organización o sus empleados internacionales... En contraste... la información mantenida de forma confidencial por una organización de verificación, sea a solicitud de un estado o no, no puede ser utilizada para desarrollar la confianza en el régimen de verificación, ni entre miembros de un tratado ni dentro de la comunidad internacional más ampliamente'

2.1.3 Terminología

Hasta la fecha, el MFI se ha centrado en observar la supervisión oficial y el control de concesiones y otros permisos de gestión forestal, la supresión de la actividad ilegal en áreas protegidas o fuera de áreas de concesión, y, en un menor grado, el sector del transporte y fábricas que procesan madera. Algunas personas han caracterizado al

MFI como 'monitoreo del monitor'. Sin embargo, 'monitoreo de las operaciones de control (oficiales)' es una descripción más precisa; indica las diferentes funciones desempeñadas por los agentes de monitoreo y aplicación de la ley e implica que el monitoreo es un elemento esencial continuo (aunque tome diferentes formas y sea llevado a cabo por diferentes actores en el tiempo). En contraste, la frase "monitoreo del monitor" puede fusionar los diferentes roles de monitor y controlador, lo que implica que el monitoreo deberá finalizar en algún momento. Aunque los servicios de una organización internacional dedicada al MFI pueden no ser requeridos en el largo plazo, la función de monitoreo continúa siendo una parte fundamental de la buena gobernanza, y de ninguna manera se restringe a los bosques o a los países en desarrollo.

Un monitor produce evidencia fáctica, presentada de forma neutral. La información en sí misma no tiene poder; el poder viene con la aplicación de información. Por lo tanto, el monitor no reemplaza a los organismos de control y no se encuentra en condiciones de aplicar acciones contra delitos forestales o cambios en políticas y procedimientos. El planteamiento es comparable en algunos aspectos con el de las visitas a prisiones por parte de





Agentes de aplicación de la ley inspeccionando un punto de amontonamiento de troncos en Camerún

RECUADRO 2: *El mandato para los observadores de elecciones*

Los observadores de elecciones generalmente se involucran solamente cuando está claro que serán bien recibidos por las principales fuerzas políticas de un país. Una prioridad fundamental es respetar la soberanía del país en cuestión, pues los observadores de elecciones no quieren ser percibidos como imponiéndose a ningún país en particular.

No existe ninguna convención universal sobre el monitoreo de elecciones, pero algunas instituciones han desarrollado principios recomendables. Los principios de Asistencia Electoral de la ONU incluyen, entre otras cosas, la necesidad de que exista confianza en el proceso electoral, de detectar el fraude, de evaluar la legitimidad de un proceso electoral y de ofrecer sugerencias para mejoras.

Los informes de los observadores de elecciones son normalmente entregados a la comisión electoral del país en cuestión, y también son hechos públicos por la organización del observador de elecciones. El gobierno receptor no tiene obligación de seguir las recomendaciones de los informes, pero se enfrenta a la publicidad que rodea una elección, incluyendo los comentarios de los observadores.³

la Cruz Roja (ver Recuadro 1) y la observación de elecciones (ver Recuadro 2). En ambos casos el monitor tiene un status oficial aunque independiente y su función es informar sobre los funcionarios responsables, pero no tomar su lugar. Todos los monitores luchan para mantener los más altos estándares de objetividad y respetar los protocolos, pero también tienen un conjunto de estándares mínimos para sus TdR. Los monitores y otras personas esperan que se actúe en base a su evidencia a través de mejoras en los sistemas de gobernanza. En el caso del MFI y de la observación de elecciones, los informes son puestos a disposición del público, mientras que la Cruz Roja presenta informes solamente a la autoridad anfitriona y la publicación de sus constataciones es extremadamente inusual.

Monitoreo externo

El término “monitoreo externo” ha sido utilizado para describir un conjunto más amplio de operaciones de monitoreo de organizaciones independientes,⁴ por ejemplo, cuando no hay sistema de control para monitorear, o en ausencia de un claro mandato de las autoridades de aplicación para llevar a cabo el monitoreo independiente. Por lo tanto, los principios de recolección de datos se aplican igualmente al MFI y al monitoreo externo, pero este no es el caso para los acuerdos institucionales. EIA (*Environmental Investigation Agency*) y Telapak han apoyado el monitoreo externo en Indonesia, mediante la capacitación y equipamiento de grupos de la sociedad civil en la recolección y difusión de información, con la ONG internacional (EIA) en gran medida en segundo plano. El proyecto pretende “desarrollar la capacidad de las ONG locales, proporcionando equipamiento, capacitación y estrategias para participar en la provisión y difusión de información precisa sobre la actividad maderera ilegal de áreas de gran biodiversidad en Indonesia”.⁵ Desde 2004, Global Witness ha llevado a cabo monitoreo externo en Camboya, incluyendo la observación de las actividades del nuevo titular del proyecto de monitoreo. La Figura 4 (Sección 4.5) proporciona algunas indicaciones sobre las circunstancias en las que el MFI o la auditoría serían las actividades apropiadas.

2.2 Partes Interesadas

LA FORTALEZA que hace único al MFI reside en la dinámica de las relaciones del monitor con diversos grupos dentro del sector forestal – el gobierno, la industria, las comunidades locales y los donantes, todos los cuales tendrán sus propias diferencias internas (las motivaciones de los diferentes grupos para dedicarse al MFI son tratadas en la Sección 3.3). A diferencia de una organización de vigilancia de la sociedad civil auto-designada, un monitor tiene un contrato con la organización anfitriona para proporcionar un servicio de monitoreo de apoyo. Este papel oficial permite que el monitor tenga acceso a información oficial relacionada con la gestión forestal, como por ejemplo certificados y mapas de títulos madereros válidos y vencidos, estadísticas y documentos de cobro de impuestos. Un claro mandato es esencial para verificar las actividades de funcionarios y la implementación de operaciones forestales. En este aspecto, es similar a la función de auditoría en el monitoreo financiero.

El posicionamiento estratégico del MFI constituye un intento deliberado de reunir diferentes intereses tácitos. La función del MFI, como cualquier iniciativa para mejorar la gobernanza, es desarrollar una amplia coalición para el cambio de intereses más o menos legítimos, y a veces en conflicto. La contribución del MFI tiende a ser a nivel práctico – asesoramiento claro sobre cómo mejorar la implementación de políticas que sobre el papel son buenas y ampliamente apoyadas. Sin embargo, este enfoque práctico no significa que el MFI pueda evitar los desafíos de operar en un ámbito político. Los intereses creados deben ser discutidos en vez de dejados de lado como riesgos y supuestos.

En el pasado, la elección más común para recibir al MFI ha sido el ministerio responsable de los bosques. Pero la el término “gobierno anfitrión” cubre una diversidad de instituciones, incluyendo el ejecutivo y el legislativo, los ministerios y departamentos competentes, algunos de los cuales pueden ser semi-autónomos y estar regidos por su propia junta o comisión. El anfitrión del MFI es por lo tanto de una importancia crítica y el im-



pacto del MFI estará limitado a escenarios institucionales donde haya una separación de poderes inadecuada entre formuladores de políticas, reguladores, administradores y agentes de aplicación de la ley.

Aunque es importante mantener buenas relaciones con todas las partes interesadas, una relación demasiado cercana con la organización anfitriona o grupos de la sociedad civil locales puede ser inapropiada si resulta en acusaciones de parcialidad y de no poder mantener los estándares más altos de independencia y objetividad. Por lo tanto, cualquier papel de “capacitación” clásico debe ser hecho explícito en el mandato del MFI en un país determinado. Esto ayudará a evitar la creación de falsas expectativas y posterior decepción, tanto de la organización anfitriona como de los demás involucrados, sobre lo que puede y no puede proporcionar el MFI.

3

El Contexto para el MFI

3.1 Aplicación de la Legislación Forestal y Gobernanza

3.2 La naturaleza de la ilegalidad

3.3 ¿Dónde se necesita el MFI?

EL MFI OPERA dentro de un marco social, institucional y político complejo. Este capítulo esboza los principales componentes de ese marco que incluyen la deficiente gobernanza, donde los sistemas de controles y equilibrios son inadecuados; los patrones históricos de tenencia forestal y sus consecuencias para los derechos y responsabilidades actuales; y el énfasis en la reducción de la pobreza que caracteriza gran parte del trabajo de desarrollo. La naturaleza de la ilegalidad en el sector forestal también se encuentra cubierta, lo que resulta útil no solamente para diseñar el MFI sino para remitirse a ella durante la implementación. Las principales cuestiones para establecer la necesidad de MFI son discutidas en detalle y, finalmente, una lista enumera los incentivos que podrían motivar a los diferentes grupos de partes interesadas a apoyar el MFI.

3.1 Aplicación de la Legislación Forestal y Gobernanza

EL SECTOR FORESTAL es particularmente vulnerable a problemas de deficiente gobernanza. La actividad maderera requiere un nivel mínimo de inversión —una motosierra y algún medio de transporte— pero el valor del producto es alto. Los bosques son por lo tanto vulnerables a la explotación, tanto del propio recurso como de las poblaciones locales, que en ocasiones tienen muy pocas opciones de subsistencia alternativas. En un espiral descendiente, la gobernanza deficiente da lugar a la corrupción, al fraude y al crimen organizado a través de la tala ilegal y del comercio asociado. Las consecuencias son bien conocidas: explotación forestal insostenible y el daño medioambiental resultante, trastornos sociales, que a veces llevan a conflictos y distorsión de los precios de la madera. Un grupo de la industria recientemente encargó un estudio que estimó que “*los productos ilegales disminuyen los precios mundiales un 7%-16% de promedio*”.⁷

La demanda internacional de madera es un importante factor que impulsa la ilegalidad. Ninguna nación con un consumo importante de madera prohíbe la importación o comercialización de madera y los productos maderables producidos en incumplimiento de las leyes del país de origen, lo que significa que los elementos disuasorios legales para llevar a cabo dicha actividad comercial son pocos. Al mismo tiempo, y hasta cierto punto en respuesta a ello, la industria maderera y los gobiernos han promovido diferentes iniciativas al respecto.

Certificación

La industria ha llevado a cabo iniciativas para llegar a la certificación forestal. Estas se basan en la acción voluntaria por parte de la industria, y cubren aspectos medioambientales, laborales, de gestión forestal, económicos y legales. La certificación depende principalmente de la voluntad de la industria para hacer la inversión necesaria,

que por su parte depende en que exista una clara ventaja de mercado para hacerlo. Sin embargo, a pesar de que los esquemas de certificación existen desde hace más de diez años, se ha certificado muy poco bosque natural tropical de alto valor. Esto sugiere que se necesita un planteamiento complementario. La certificación se describe con mayor detalle en el Anexo 1.

Procesos internacionales

Los gobiernos en países productores y consumidores, con asistencia de organizaciones internacionales, han favorecido el desarrollo de una serie de acuerdos internacionales, incluyendo los siguientes:

- *Declaraciones de intención regionales*, por ejemplo, iniciativas de Aplicación de la Legislación Forestal y la Buena Gobernanza (FLEG) en Asia Oriental, en África (AFLEG), en Europa (EU FLEGT) y en Europa y Norte de Asia (ENA FLEG).
- *Decisiones internas formales* tales como expresiones de preocupación e intención por parte de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (ITTO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el Foro de las Naciones

RECUADRO 3: *Controles y equilibrios*

Bolivia proporciona un buen ejemplo de “controles y equilibrios” en el sector forestal. El Superintendente Forestal de Bolivia es designado de forma personal por el Presidente, quien lo elige de una lista de tres candidatos presentados por el Congreso. El Superintendente tiene derecho a ocupar su cargo durante seis años, de manera que su mandato dura un año más que el mandato presidencial.

Este procedimiento protege al Superintendente de intereses creados políticos y partidarios.⁶ Ello supone un gran contraste con la situación anterior, en la que el Ministro tenía la facultad de despido y el Superintendente duraba unas pocas semanas o meses en el mejor de los casos.



Unidas sobre los Bosques y su Asociación de Colaboración en Materia de Bosques (CPF).⁸

- *Acuerdos bilaterales* entre países o bloques productores y consumidores de madera. Esto incluye los Memorandos de Entendimiento (MdE) entre Indonesia y el Reino Unido, Noruega y China y el Anuncio Conjunto entre Japón e Indonesia y los Acuerdos de Asociación Voluntaria (AAV) de FLEGT entre la UE y los países productores de madera (ver Anexo 2).

Entre todos existen por lo menos diez convenios globales, acuerdos multilaterales o bilaterales actuales que se proponen mejorar el cumplimiento legal, aunque hasta ahora solamente los AAV tengan disposiciones potencialmente aplicables. El apoyo político para una mejor aplicación de la legislación forestal fue recientemente reiterado en la reunión de los Ministros de Medioambiente y Desarrollo del G8 en marzo de 2005:

Acordamos incrementar nuestro apoyo a los países productores en sus esfuerzos para luchar contra la tala ilegal y el comercio asociado a través de: el combate de la corrupción mediante una mayor transparencia y acceso a información, particularmente sobre la asignación de derechos de tala forestal e ingresos; el fortalecimiento de la capacidad para aplicar las leyes forestales, de fauna y flora silvestre y otras leyes pertinentes; el involucramiento de la sociedad civil y comunidades locales en estas acciones; el reestablecimiento de los sistemas de aplicación de la legislación y administrativos en situaciones post-conflicto; y la ayuda a los países para cumplir con las obligaciones de la Convención CITES.⁹

Tanto los esquemas de certificación como los acuerdos internacionales tienen inconvenientes. Los esquemas de certificación de parte de la industria son voluntarios y atractivos solamente para aquellas organizaciones que perciben los beneficios comerciales de demostrar una buena gestión forestal. Asimismo, pretenden verificar la legalidad, no evitar la ilegalidad. Los acuerdos intergubernamentales tardan tiempo en ser negociados e implementados.

Mientras tanto, los madereros ilegales continúan operando con impunidad. Claramente, la necesidad de verificación de actividades más orientada a la acción en bosques por parte de organizaciones independientes es creciente. El MFI complementa tanto los programas de

certificación voluntaria como los procesos reguladores de dos formas: tiene como objetivo proporcionar una solución provisional para detener la actividad ilegal de forma relativamente rápida y contribuye al desarrollo de soluciones a largo plazo proporcionando un entendimiento en profundidad de los complejos mecanismos de la legalidad.

Captura del Estado: un sistema de recaudación ilegal en Camboya

3.1.1 Gobernanza deficiente

En principio, la actividad ilegal puede parecer culpa exclusiva de aquellos que actúan en el bosque fuera de la ley. Sin embargo, estos pueden hacerlo porque el estado no está implementando sus propias normativas. Cuando un recurso tiene un valor comercial y, en ausencia de gobernanza adecuada, los incentivos para que las partes influyentes extraigan lo que pueden tan rápidamente como sea posible, exceden a los disuasivos. En casos extremos, “*protegidos por patrones poderosos, las compañías madereras pueden evadir normativas nacionales con relativa impunidad. Las instituciones forestales estatales pueden transformarse en efecto en clientes de titulares de concesiones de la élite gobernante, ejerciendo sus poderes como forma de pro-*

piedad privada en vez de como servicio público".¹⁰ Esto se conoce como "captura del estado".

Para evitar este tipo de situación, debe implementarse un efectivo sistema de controles y equilibrios, que dependa tanto de instituciones estatales (auditores generales, poder judicial, poder legislativo) como no estatales (los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil). Cuando están funcionando de manera efectiva, estas "instituciones responsables" son capaces de controlar abusos de poder. A su vez, las debilidades en las instituciones responsables proporcionan oportunidades de corrupción. La responsabilidad se deriva del sistema como un todo, y solamente a través de las acciones determinadas de la mayoría, la actividad ilegal, incluyendo la corrupción por parte de una minoría, será eliminada.

Cuando no existen o fallan los controles y equilibrios, los posibles defensores internos de la reforma estarán inevitablemente limitados en lo que pueden lograr. Las medidas para fortalecer la gobernanza deben utilizar toda la gama de instituciones, tanto las estatales como las no estatales. Se necesita una amplia gama de planteamientos, tales como los esbozados en el Recuadro 6. El MFI apoya dichos planteamientos mediante la observación de las diferentes instituciones responsables que están a cargo de asegurar una buena administración de los recursos forestales, así como a través de la publicación de estas observaciones. El principio fundamental del MFI es fomentar la buena gobernanza destacando las inconsistencias en las palabras y acciones de gobiernos, instituciones y organismos de forma que permitan a las autoridades responsables tomar las acciones pertinentes.

*"La información verosímil sobre gobernanza es aquella información que aumenta el entendimiento y transparencia acerca de por qué la política y la práctica difieren tanto."*¹¹

—FOREST GOVERNANCE LEARNING GROUP

3.1.2 Tenencia forestal

La tenencia forestal es a menudo una complejísima capa de acuerdos consuetudinarios tradicionales, sistemas co-



RECUADRO 4: *Combate de la corrupción institucionalizada*¹²

La corrupción institucionalizada puede ser abordada mediante:

- **Provisión de un servicio de monitoreo.** Pueden realizarse serios esfuerzos por parte de donantes para hacer que los gobiernos se ajusten a altos estándares al prestar servicios públicos. La corrupción es difícil de detectar mediante auditorías financieras, pero puede ser más fácilmente revelada a través de la observación de la prestación de servicios públicos.
- **Amplificación de la voz de la sociedad civil.** Conferir poder a los ciudadanos mediante la promoción de su derecho a información oportuna, completa y precisa sobre operaciones del gobierno, incluyendo un registro de intereses comerciales para el personal político, funcional y militar.
- **Difusión de Información.** Una información fiable sobre cómo los gobiernos gastan dinero y gestionan programas, y sobre qué resultados dan estos programas, constituye un ingrediente fundamental de la responsabilidad y un poderoso antídoto contra la corrupción.
- **Imposición de controles del sector público.** Limitación de las situaciones en las que los funcionarios pueden ejercer poderes discrecionales no sujetos a rendición de cuentas, introduciendo transparencia y limitando poderes monopólicos del sector público.
- **Involucramiento de otras partes interesadas.** Cuando el compromiso del gobierno para combatir la corrupción es cuestionable, es importante que los donantes y otros agentes externos involucren a las partes interesadas locales en la lucha contra la corrupción.
- **Utilización de influencias internacionales.** Ejemplos de ello constituyen la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI),¹³ y la *US Appropriations Act* (Ley de Asignación de Fondos de los EEUU) que insiste en que cualquiera de los fondos de los Estados Unidos otorgados a través de instituciones financieras internacionales para el sector de recursos naturales estén sujetos a una debida rendición de cuentas por parte del gobierno receptor.¹⁴

“A escala comunitaria, un problema fundamental es la falta de reconocimiento y determinación de los derechos de propiedad tradicionales, incluyendo derechos a servicios del ecosistema proporcionados por los bosques, así como la criminalización de algunos usos tradicionales. Esto también proporciona a las comunidades un mayor incentivo para colaborar en la protección de los bosques contra la usurpación de los mismos por parte de extraños.”¹⁵

—FOREST TRENDS

loniales y derechos privados. En ausencia de títulos de propiedad de la tierra, tanto los gobiernos coloniales como independientes tendían a tomar la tierra con bosques bajo el control del estado. Muchos gobiernos, percibiendo el potencial de los bosques de contribuir al desarrollo económico del país, han otorgado concesiones para operaciones a escala industrial. Posteriormente, las poblaciones locales, dependientes del bosque, y que a menudo tienen un mejor conocimiento del mismo, han visto su acceso restringido, y desde ese momento sus actividades tradicionales basadas en el bosque son susceptibles de ser consideradas delictivas.

Algunas personas alegan que, en países postcoloniales, el choque entre el enfoque “nativo” y el “colonial” ha creado diferencias conceptuales agudas. Un estudio realizado en Camerún, por ejemplo, determinó que las costumbres rurales de tenencia son diversas y fluidas, en contraste con una base lógica colonial rígida y especializada. La propiedad y uso rurales locales ocurren dentro de un orden social comunitario restringido por las necesidades compartidas y protegidos por métodos de sanción tradicionales. Esto resulta en la extracción de la menor cantidad de recursos capaces de cubrir las necesidades comunitarias. El concepto colonial, por el contrario, favorece la extracción para obtener la máxima ganancia. Este último concepto es el que fue heredado por el estado post independiente.¹⁶

Recientemente se han llevado a cabo esfuerzos para documentar y formalizar acuerdos de tenencia. Al mismo tiempo, la participación de las comunidades en la actividad forestal, así como en la gestión de otros bienes y servicios públicos, es cada vez más reconocida como importante. La capacidad de una comunidad de obtener un título legal en un bosque es ahora una realidad en muchos países, por lo menos en teoría. Sin embargo, la realización de ejercicios de mapeo (incluyendo la digitalización), la resolución de conflictos y el desarrollo de metodologías participativas, aunque son fundamentales, son procesos

lentos y costosos. Mientras tanto, las ambigüedades y desacuerdos sobre la tenencia y los desequilibrios de poder proporcionan oportunidades para que poderes discrecionales otorguen y nieguen títulos y derechos. Además de las operaciones madereras, la negación de los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades indígenas a la tierra y los derechos a controlar sus tierras y bosques ha ocurrido como resultado de:

- Control del bosque por parte del agro-negocio, las plantaciones de palma aceitera u otras y la cría de ganado
- La construcción de caminos y el desarrollo de infraestructuras
- Incursiones de compañías petrolíferas y mineras.

La variedad de permisos relacionados con la actividad forestal y los posibles abusos de poder y autoridad en su asignación se describen en la Sección 3.2. Combinados, llevan a la inseguridad sobre los derechos de tenencia, que pueden tener una serie de consecuencias indeseables: todos los usuarios, comunidades y operaciones industriales similares, pierden interés en los valores a largo plazo del bosque y explotan lo que pueden antes de ser detenidos; los deficientes métodos participativos permiten a las élites locales aliarse con el estado en representación de la “comunidad”; los barones de la madera más poderosos aprovechan títulos “más fáciles” diseñados para uso local; solamente se deja para la gestión comunitaria el bosque de menor calidad. Todas estas consecuencias pueden llevar a choques entre nuevos propietarios de títulos y aquellos que trabajan para apoyar los derechos tradicionales.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de mantener la paz, teniendo por tanto interés en asegurar la justicia en la negociación de reivindicaciones conflictivas de varios derechos de propiedad y de uso. Las herramientas y planteamientos disponibles a través del MFI tienen el potencial de ser utilizados de manera efectiva más allá de las

operaciones forestales e investigar asuntos más amplios de ilegalidad en el sector forestal.

3.1.3 Actividad forestal y reducción de la pobreza

El potencial tanto de la actividad forestal a escala industrial como de la gestión forestal comunitaria para mitigar (o exacerbar) la pobreza rural constituye un cálculo complejo y es objeto de mucho debate:

el desafío enfrentado por quienes gestionan los bosques y por formuladores de políticas es evaluar la importancia económica actual y futura de los beneficios no madereros...bajo diferentes regímenes de uso y gestión de la tierra; realizar comparaciones entre los beneficios comerciales y no comerciales de las actividades forestales; ...y formular normativas e incentivos que lleven a quienes gestionan los bosques y a usuarios de la tierra a una mayor responsabilidad sobre los beneficios no de mercado en su toma de decisiones.¹⁷

En general, mientras que resulta difícil encontrar evidencia de actividad maderera industrial que contribuya con la mitigación de la pobreza en países en desarrollo, los vínculos entre la industria maderera y los abusos de derechos humanos están ampliamente documentados. En muchos casos, los medios de vida tradicionales han sido destruidos, ya que se niega a las personas el acceso a la tierra y a los árboles que una vez consideraron como suyos. Asimismo, la transformación de la madera en bien de consumo ha llevado al corte excesivo en los bosques comunitarios, con el resultado de que muchos productos forestales no maderables ya no están disponibles. En algunos casos, como los árboles resineros en Camboya, la economía de comunidades enteras se basaba en la gestión sostenible y tradicional de una única especie de árbol, que ha sido talada por compañías forestales extranjeras. Por lo tanto, *“Es mucho suponer que el control de la ilegalidad ofrecerá beneficios a favor de los pobres en contextos en los que la política existente y los marcos reguladores son ambiguos y se encuentran en conflicto.”¹⁸*

El bajo nivel de inversión, combinado con el producto final de alto valor, hace que la actividad maderera sea atractiva para todos. Las poblaciones locales pueden de-

dicarse a la actividad maderera para complementar sus ingresos de otras actividades como la agricultura. A pequeña escala esto no constituye un problema, pero la relativa informalidad del sector, en comparación con otros, permite a los mayores inversores explotar tanto el recurso como a las poblaciones locales. Una actividad maderera ilegal a gran escala puede ser apuntalada por intermediarios que financian 30 actividades ilegales similares. Estos pueden proveer a unos pocos intermediarios más grandes para alimentar un aserradero, que vende al mercado internacional. Los grandes operadores ilegales hacen esto con impunidad, operando a través de vastas redes.

Por lo tanto, aunque la lucha contra la ilegalidad en la actividad forestal pueda ser una herramienta para mitigar la pobreza, la mitigación de la pobreza es en sí misma también una herramienta para combatir la actividad maderera ilegal. En una situación no regulada, la necesidad de que las personas pobres generen renta puede ser satisfecha en parte mediante la venta ilegal de árboles. Como ha indicado Kaimowitz, una mayor aplicación de la ley puede no ser inmediatamente beneficiosa para las comunidades pobres dependientes de los bosques. La legislación existente a menudo prohíbe las actividades forestales de las que dependen los hogares rurales y la mayoría de los pequeños productores rurales no cuentan con los elementos necesarios para realizar los trámites requeridos por las normativas forestales legítimas. Las leyes existentes pueden considerar a las poblaciones locales como invasoras, aunque sus familias hayan vivido allí durante generaciones, y la aplicación de la legislación es a menudo más vigorosa cuando están involucradas personas pobres. Las medidas que dan poder a los funcionarios en nombre de la aplicación de la ley puede facilitarles actuar con impunidad.¹⁹

Como muestra el marco conceptual de la Figura 1, el MFI tiene como objetivo incentivar la meta de obtener beneficios equitativos del uso sostenible del bosque. Puede haber casos en los que la tala legal lleve a la destrucción de los medios de vida en los que se basan las personas pobres, y por lo tanto es importante que los monitores consideren los argumentos sobre la contribución que diferentes sistemas de gestión forestal pueden hacer para mitigar la pobreza.

3.2 La naturaleza de la ilegalidad

EN SU TRABAJO de 1999²⁰ para la revisión del Banco Mundial de su política forestal, Debra Callister proporciona un análisis global del carácter de la ilegalidad en el sector. Se han hecho esfuerzos para cuantificar el problema; la cifra más comúnmente citada es la del Banco Mundial, que estimó en 2001 que la tala ilegal cuesta a los gobiernos aproximadamente cinco mil millones de dólares por año en ingresos perdidos y que, asimismo diez mil millones se pierden por año para la economía de los países productores.²¹ Para cada país individual, la cifra puede no ser significativa en comparación con otros sectores, pero la ilegalidad tiene gran influencia a nivel social y político, explotando la mano de obra y minando el principio de legalidad. Por supuesto, también tiene impactos negativos sobre la calidad del bosque, tanto en términos de conservación como en ingresos futuros perdidos a través de la gestión insostenible.

Afirmar que la ilegalidad es culpa de una parte o de otra sería simplificar excesivamente el problema (ver Recuadro 5 y Figura 2). La producción legal y la actividad delictiva son extremos opuestos del mismo espectro. Con el fin de revelar los posibles mecanismos y relaciones que perpetúan la actividad maderera ilegal y el comercio, deben identificarse las debilidades en una serie de sistemas.

Las siguientes secciones examinan, una por una, la legislación, la administración, las operaciones y los litigios.

3.2.1 Debilidades en la legislación forestal

El grado en que el MFI impugna las leyes forestales – identificando defectos y proponiendo cambios – varía con cada situación, y depende de hasta qué punto estas leyes suponen una barrera para la gestión forestal sostenible. En todo caso, el monitor debe utilizar la legislación existente como base para observar las prácticas de aplicación de la legislación, adquiriendo de esta forma el conocimiento detallado que le permitirá identificar debilidades y ambigüedades.

La falta de claridad en la ley constituye un serio defecto. Puede existir a uno o más niveles: cuando los textos legales son intrincados e ininteligibles para la gente de a pie; cuando otra legislación relacionada contradice la legislación forestal; cuando la propia legislación y reglamentos forestales se contradicen; y cuando hay un vacío en la ley. La confusión también puede derivar de una proliferación de requisitos para permisos y licencias. Y, finalmente, si las sanciones que establece la ley son débiles, aunque existan y sean buenas, es probable que esas leyes sean ignoradas.

La legislación forestal necesitar ser completa, no ambigua, claramente expresada y, por último, pero no por ello menos importante, justa. Una ley compleja puede dejar demasiado espacio para la interpretación, y si las partes interesadas perciben que una ley es “injusta” es más probable que la incumplan.

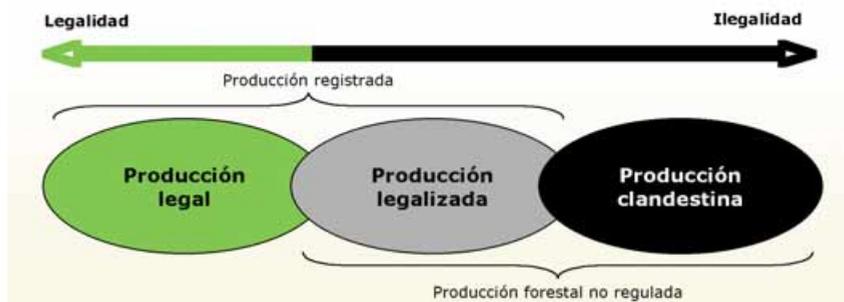


FIGURA 2: *Legalidad e ilegalidad*²³

Leyes complejas

La complejidad de los textos legales es particularmente sobrecogedora para operadores a pequeña escala y comunidades rurales desfavorecidas. La diversidad de las estructuras e intereses comunitarios también pueden llevar a una excesiva regulación. Por ejemplo, una ley puede exigir planes de gestión detallados para cada concesión a pequeña escala o bosque comunitario, pero aquellos sin la capacidad financiera y técnica necesaria para elaborar un plan de acuerdo con lo establecido pueden encontrar este requisito imposible de cumplir. Del mismo modo, personas que pueden haber estado trabajando en su bosque local durante décadas pueden ser obligados, de repente, a elaborar planes de gestión.

También es cierto que la autoridad forestal y las comunidades dependientes de los bosques en ocasiones perciben las prioridades de planificación de forma diferente, como es a menudo el caso con los productos forestales no maderables (PFNM). El valor de los PFNM es a menudo mucho más significativo para los pueblos locales de lo que los gerentes forestales y planificadores creen. Por lo tanto, en los permisos forestales comunitarios (y grandes contratos de concesiones comerciales) los requisitos de planificación pueden ser extremadamente minuciosos y detallados para la madera y dejar de lado otros recursos de importancia local significativa.

Este ejemplo de Nicaragua es representativo de muchas situaciones rurales:

RECUADRO 5: *Actividades forestales ilegales*²²

Tala ilegal

- La tala que incumple las obligaciones contractuales (por ejemplo, la construcción de caminos de acceso sin permiso; el corte de especies no enumeradas en el inventario aprobado del título; el hecho de no marcar visiblemente los límites del área; el abandono de troncos cortados en el bosque)
- La obtención de permisos a través de medios corruptos, incluyendo la reubicación física del área de un título en otra ubicación geográfica, incluso con autorización de la autoridad forestal a pesar de constituir un incumplimiento de la ley forestal
- La tala de especies protegidas a nivel nacional sin permiso expreso
- La tala fuera de los límites establecidos en el título
- La tala en áreas donde esta actividad está prohibida o en áreas protegidas, tales como barrancos o áreas de captación de cuencas hidrográficas
- La tala de árboles de tamaño insuficiente o excesivo o la extracción de un volumen mayor que el permitido por especie o volumen total
- El lavado de madera ilegal mediante un permiso legal
- El uso de permisos o licencias antiguas para recoger madera cortada ilegalmente para "sanear" la madera ilegal, incluyendo la continuación de corte tras haber vencido un título válido

Contrabando de madera

- El no presentar o usar de forma fraudulenta documentación sobre extracción y transporte de madera
- La importación/exportación de troncos en contra de las restricciones comerciales y/o medidas nacionales de control
- Los movimientos no autorizados o no comunicados más allá de las fronteras del estado
- La evasión de las restricciones de la Convención CITES

Clasificación incorrecta

- Clasificación en categorías inferiores a las relevantes e información incorrecta de la extracción
- Infravaloración de exportaciones
- Clasificación incorrecta de especies para evitar restricciones comerciales o impuestos más altos

Precios de transferencia

- Anular las ganancias en la contabilidad y manipular los flujos de ingresos por servicios para evitar tener que rendir cuentas sobre los ingresos

Procesamiento ilegal

- Uso de instalaciones no habilitadas
- Lavado de madera ilegal a través de instalaciones legales

Corrupción a gran escala

Caracterizada por alianzas estratégicas a largo plazo con alto nivel de confianza mutua. Por ejemplo, compañías que proporcionan apoyo a altos cargos políticos, partidos políticos o importantes componentes del aparato del estado para:

- Obtener o extender un permiso maderero o licencias de procesamiento;
- Evitar el procesamiento o la intervención administrativa por incumplimiento de la legislación nacional;
- Negociar términos de inversión favorables, por ejemplo exoneraciones tributarias o eximir el pago de impuestos legales, etc.

Corrupción a pequeña escala

Relación proveedor de empleo-empleado a corto plazo, más táctica, facilitada por la gran corrupción y que puede derivar en la misma. Más obvia como soborno entregado o procurado a funcionarios de menor jerarquía para:

- Falsificar declaraciones de extracción de madera;
- Evitar aplicar las restricciones informativas;
- Pasar por alto pequeñas infracciones;
- Ignorar la tala o lavado de troncos de fuera de los límites externos establecidos.

*El granjero típico no tiene conocimiento de procedimientos administrativos, no tiene teléfono, está lejos del centro urbano donde están ubicadas las oficinas administrativas del gobierno y el correo no llega a su casa. El cumplimiento de los procedimientos administrativos es un gran esfuerzo que lleva varios días de trabajo. Por lo tanto, un sistema legal rural basado en complejos procedimientos y extensos trámites burocráticos está condenado al fracaso.*²⁴

El MFI puede promover la clarificación de la legislación mediante la realización de talleres de capacitación o produciendo una versión de la ley adaptada al usuario (ver Recuadro 13). Mediante una recopilación de información sobre los puntos débiles en la legislación, el MFI también puede contribuir con el proceso de reforma.

Problemas con el proceso de reforma En general, los legisladores están radicados en pueblos y ciudades, lo que hace que sean más accesibles a los hombres de negocios ricos que a los habitantes de poblaciones pobres. En consecuencia, la legislación forestal ha estado a menudo influenciada por intereses poderosos a expensas de voces más débiles. Las recientes políticas a favor de los más desfavorecidos están destinadas a contrarrestar esta parcialidad, en la medida en que los países mejoran su marco legislativo e incluyen nuevos conceptos como la gestión forestal sostenible y el derecho de las comunidades locales a beneficiarse más equitativamente de los recursos forestales. Sin embargo, su posición negociadora desigual significa que las leyes pueden todavía no funcionar, ser injustas o inapropiadas para las necesidades de los habitantes locales. Los problemas comunes resultantes del proceso de reforma son:

- Se elaboran demasiadas leyes nuevas. Las nuevas normativas a menudo son percibidas como una solución a defectos en las existentes. Esto puede llevar a una mayor superposición y complejidad, especialmente si se hace mediante decreto ministerial en vez de a través de todo el proceso legislativo: se emiten nuevos decretos para tratar nuevos problemas, etc. El resultado son leyes numerosas, contradictorias, no lo suficientemente pensadas y superpuestas.
- Las iniciativas de desarrollo han tendido a financiar grandes nuevas ideas en vez de fijar instituciones dé-

biles. Como resultado, se establecen nuevas organizaciones / destacamentos / comisiones de investigación y se superponen a las existentes.

- Las leyes redactadas por el gobierno, a veces apoyadas por un único donante dominante, carecen de suficiente consulta con el poder legislativo, la industria u otros donantes, y por supuesto con la sociedad civil.
- Los excesivos poderes discrecionales implican que las normativas son fácilmente modificadas a voluntad. En una situación de captura del estado, los líderes políticos usurpan regularmente las normativas por deferencia a los intereses creados, por ejemplo eludiendo una moratoria de tala, otorgando concesiones para “ecoturismo”, agroindustria, minas o plantaciones, en el medio de los bosques.
- Los permisos de emergencia o “únicos” introducidos para tratar un problema en particular (por ejemplo, recuperar “viejos troncos” confiscados de conformidad con una moratoria) y que luego parecen no finalizar nunca, son invocados repetidamente o se abusa fácilmente de ellos.
- Los cambios en la ley pueden no llegar a los funcionarios pertinentes en áreas remotas, o pueden no serles adecuadamente explicados. Si el proceso de reforma es demasiado rápido o cambia frecuentemente, las nuevas leyes pueden acarrear resistencia.
- Una vez que se establecen leyes, los reglamentos para implementarlas pueden llevar mucho tiempo para ser acordados. Esto puede significar una implementación demorada o inexistente de leyes que son buenas sobre el papel.
- La descentralización puede resultar en leyes conflictivas entre provincias fronterizas o entre el centro y las provincias.
- Las leyes diseñadas para el beneficio de comunidades locales pueden ser utilizadas como fachada para intereses comerciales.

Superposición de leyes en otros sectores

La legislación creada para diferentes sectores a menudo afectará al sector forestal, y la legislación sobre la propiedad de las tierras es de importancia crítica en este aspecto, como muestra este ejemplo:

*La ausencia de derechos claros de propiedad de la tierra era el obstáculo principal para promover la gestión sostenible del bosque en Bolivia. Los reformistas deben tener presente que esto significa más que la simple división del espacio en áreas ordenadas de tierra. Los derechos de uso de grupos diferentes tienden a superponerse, por lo que es posible que la distribución de la tierra no sea la consideración política más importante. En cambio, el establecimiento legal de derechos de uso y responsabilidades, mucho más complejo, puede ser un elemento clave para organizar la administración de los recursos forestales.*²⁵

En Bolivia y otros países, la reforma de la legislación sobre tierras para reconocer los derechos de propiedad de las comunidades dependientes de los bosques a menudo ha sucedido a la vez que las demandas de derechos a la autodeterminación.

En situaciones en las que las leyes sobre propiedad de las tierras y otras leyes se superponen y son inconsistentes con la legislación forestal, la dinámica de la economía forestal se ve alterada. La construcción de caminos, el desarrollo agrícola y la minería son tres áreas comunes donde las políticas que favorecen el desarrollo macroeconómico no toman en cuenta el impacto sobre el bosque.

Estas operaciones pueden facilitar el acceso al bosque, disminuyendo el coste de la tala y la extracción en áreas no destinadas a dichas operaciones. También pueden crear presión para una conversión adicional para usos de la tierra alternativos y proporcionar oportunidades para que las personas usen una ley contra otra. Cuando las leyes son impugnadas o no son aplicadas, las oportunidades de sobornos y aplicación injusta de la ley son mayores.

Proliferación de permisos, licencias y contratos

Una fuente común de confusión y abuso de la legislación forestal deriva de la existencia de una serie de permisos distintos. Aunque pueden requerirse diversos permisos para diferentes necesidades (ver Tabla 1), unas normativas deficientemente formuladas pueden hacer surgir una serie de problemas:

- Retrasos entre la revocación o suspensión de un tipo de permiso y la introducción de su sucesor
- Dificultades en la conversión de antiguos contratos de concesiones en nuevos, especialmente cuando algunas concesiones duran 30 o 40 años
- Superposiciones y vacíos entre permisos creados en

TABLA 1: *Permisos madereros*

Descripción	Ejemplos			
	Ghana	Camerún	Perú	Mozambique
Contrato de gestión forestal a largo plazo (30 años o más)	<i>Timber Utilisation Contract (on-reserve)</i>	<i>Unité Forestière d'Aménagement</i>	Concesiones Forestales	<i>Concessão</i>
Permiso de tala a corto plazo (5 años o menos)	<i>Timber Utilisation Contract (off-reserve)</i>	<i>Vente de Coupes</i>	—	<i>Licença Simples</i>
Provisión de madera con fines no comerciales, incluyendo fines sociales	<i>Timber Utilisation Permit</i>	<i>Autorisation Personnel de Coupe</i>	Bosques Locales	(no se precisa licencia pero existen restricciones)
La madera como subproducto de la actividad de desarrollo (por ejemplo, caminos, viviendas) o gestión de potenciales peligros de incendio del bosque	<i>Salvage Permit</i>	<i>Autorisation de Récupération du Bois</i>	Debe solicitarse permiso	—
Madera abandonada en el bosque	—	<i>Autorisation Spéciale d'Enlèvement du Bois</i>	Subasta pública para madera abandonada o decomisada	—

Nota: los títulos en esta tabla tienen fines comparativos solamente. Para obtener descripciones precisas de cada permiso, se recomienda remitirse a las leyes de los respectivos países.

diferentes momentos; permisos correctos que pueden estar abiertos a diferentes interpretaciones

- Los permisos de corte a corto plazo (de uno a cinco años) pueden ser apropiados para una gestión local simple, pero no para una gestión forestal sostenible. En ausencia de otros mecanismos para garantizar una gestión responsable a más largo plazo, dichas áreas nunca podrán solicitar certificación
- Las concesiones excesivamente grandes (en total o subdivididas) proporcionan una oportunidad de “cerrar” tierra para una única entidad comercial, que puede no ser capaz de trabajar grandes áreas. Esto niega a otros, incluyendo a las comunidades locales, la oportunidad de gestionar estos bosques y distorsiona el mercado

Elementos disuasorios débiles

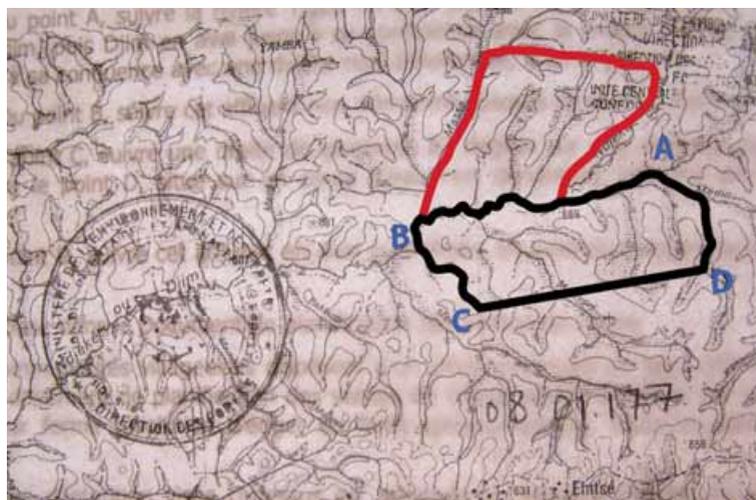
Los elementos disuasorios contra la actividad ilegal operan en el sector privado a dos niveles: sanciones establecidas en la ley, como multas y daños; y pérdidas económicas resultantes de la mala publicidad o incapacidad de tener acceso a determinados mercados.

Sanciones legales La madera tiene el potencial de generar ingresos muy sustanciales con una inversión relativamente baja, por lo que las sanciones legales deben ser apropiadas a la escala de la infracción y lo suficientemente altas para hacer que las actividades ilegales sean más costosas que cumplir con la ley. A menudo, en la legislación forestal existe tanto una multa, determinada por la ley para diferentes infracciones, como una fórmula para calcular los daños. Las sanciones disponibles pueden variar con el tipo de ley que se viola (ver Recuadro 6) y pueden incluir la suspensión o cancelación del permiso pertinente, el decomiso de la madera extraída ilegalmente y del equipamiento utilizado para cometer el delito, e incluso penas de prisión.

Las debilidades en el sistema de sanciones derivan de una discreción excesiva en la ley y se exageran gracias al secretismo por parte de la autoridad forestal. A menudo no existe fórmula para calcular los daños y el proceso no es transparente. Por lo tanto, aunque el valor de la madera puede ser bien conocido, los madereros, los funcionarios locales y el público en general pueden no saber cuál sería

una suma apropiada por daños. El procedimiento para cobrar multas y daños también puede ser opaco, haciendo que sea difícil saber si un infractor ha pagado y cuándo lo ha hecho.

En muchos países, la legislación forestal opera dentro de procesos judiciales que son lentos, altamente burocráticos y, lo que es más importante, permiten acuerdos negociados. Los infractores pueden por lo tanto proponer acuerdos extrajudiciales, que no necesitan hacerse públicos. Cuando los procedimientos burocráticos son lentos hasta el punto de ser totalmente disfuncionales, se traslada otro mensaje peligroso a los madereros ilegales, a sa-



RECUADRO 6: *Violación de la ley*²⁶

- El **derecho penal** es el conjunto de disposiciones legales correspondientes a delitos contra el estado o conductas perjudiciales para la sociedad como un todo. La violación de leyes penales es sancionable por ley, y es generalmente más dura que las violaciones de la legislación civil. Sin embargo, probar este tipo de cargos es igualmente duro. El robo es una figura típicamente cubierta por la legislación penal.
- El **derecho civil** generalmente atañe a la conciliación de controversias entre personas, organizaciones o grupos, con respecto al establecimiento, recuperación o compensación de derechos privados y civiles. La trasgresión es una figura típicamente cubierta por el derecho civil.
- El **derecho consuetudinario** deriva su autoridad exclusivamente del uso y las costumbres de antigüedad inmemorial o de las sentencias y decretos de los tribunales.
- El **agravio constituye** una lesión o perjuicio cometido, con o sin uso de la fuerza, a la persona o propiedad de otro, que da lugar a una demanda por daños.



ber, que pueden librarse de sanciones por infracciones aunque sean detectadas y denunciadas.

El MFI puede apoyar el desarrollo de medidas para combatir estas debilidades. Puede, por ejemplo, demostrar que la existencia de sanciones no es en sí misma un elemento suficientemente disuasorio. Puede igualmente señalar a compañías individuales que parezcan continuar con la tala ilegal, a pesar de haber sido multadas repetidamente. El MFI también puede proporcionar evidencias de que un uso generalizado de multas fijas no negociables, calculadas de acuerdo con la escala del daño, puede mitigar muchos de estos problemas. Asimismo, el entendimiento en profundidad del sector adquirido mediante el MFI puede contribuir a la discusión sobre nuevas fórmulas para calcular los daños para diferentes tipos de infracción.

Sanciones basadas en el mercado Los disuasorios legales débiles pueden ser compensados en parte mediante desincentivadores económicos. Esto es particularmente cierto en países con deficiente aplicación de la ley, pero en los que la actividad maderera está dominada por compañías internacionales. La reacción del mercado a la información sobre la tala ilegal puede crear mayores pérdidas financieras que una multa. El daño a la reputación de una compañía es difícil de predecir o evaluar, a diferencia de los sobornos, que pueden ser incluidos en el presupuesto.

La publicidad adversa, sin embargo, puede causar cancelaciones de contratos, pérdida de órdenes de compra y daño al nombre comercial, todo lo cual cuesta tiempo y dinero.

Si la madera ilegal se vuelve demasiado cara en este sentido, o si el acceso al mercado de la misma se encuentra prohibido, los madereros cambiarán su comportamiento, incluso cuando los disuasorios legales sean ineficientes. En algunos casos, sin embargo, esto puede significar simplemente bajar los costes de la mano de obra o cambiar de mercados. En definitiva, actuando responsablemente, de manera que se ponga a disposición pública la evidencia oficialmente reconocida de actividad ilegal, el trabajo de MFI puede afectar a la imagen pública de un operador ilegal, y puede crear poderosos incentivos para que las compañías inviertan en mejores sistemas de gestión forestal y cumplimiento de la ley. Las compañías “verticalmente integradas”, con vínculos directos entre el bosque y el producto final, serán más susceptibles a dicha exposición que una cadena menos formal de diferentes compañías que se compran y se venden entre sí.

3.2.2 Debilidades en la administración y el control

La aplicación de la legislación forestal no consiste simplemente en someter las operaciones forestales a políticas. También incluye la implementación de la legislación mediante reglamentos y procedimientos administrativos. Una autoridad forestal u organismo de aplicación de la ley disfuncionales pueden hacer que la implementación de las leyes mejoradas sea impracticable. Algunos ejemplos de debilidades en la administración forestal encontradas por iniciativas de MFI en el pasado, así como la forma en que se relaciona con otras instituciones del gobierno, incluyen los siguientes:

- Los derechos de explotación son asignados ilegalmente mediante el abuso de poderes discrecionales, confabulación durante subastas públicas o total evasión de los sistemas de subastas. Por ejemplo, los permisos para operaciones a pequeña escala son usados repetidamente para ganar acceso a mayores porciones de bosque; los permisos para recuperación de

madera abandonada o madera cortada con fines sociales o de desarrollo son asignados incorrectamente a áreas de bosque que todavía están en pie; el mismo número de permiso es emitido para cubrir muchas parcelas diferentes de bosque; un nuevo límite para un permiso es renegociado ilegalmente tras haber sido asignado en una subasta pública.

- La falta de comunicación entre instituciones del gobierno resulta en que a la misma tierra se le asignan varios usos, que a veces son mutuamente excluyentes. Estas ambigüedades minan la gestión forestal, ya que la energía se desvía y se emplea en la resolución de inconsistencias y controversias. Incluso superposiciones relativamente menores, debido en ocasiones al uso de diferentes tecnologías de mapeo, pueden resultar en una deficiente definición de los límites del área del permiso, haciendo difícil saber si el límite ha sido infringido.
- Los ministerios que protegen celosamente, no están dispuestos o no pueden compartir la información necesaria para detectar delitos forestales. Por ejemplo, un ministerio de finanzas no puede divulgar información con relación a pagos de impuestos o un ministerio de comercio o unidad de aduanas no comparte información comercial. El requisito de que los sistemas legales no divulguen información que está siendo sometida a juicio puede ser usado de forma excesivamente celosa para retener información sobre el desarrollo de casos judiciales. Esto dificulta comparar la actividad maderera con la información comercial, o las infracciones detectadas en el bosque con las multas pagadas.
- Los conocimientos y recursos son inadecuados para proporcionar un proceso de aprobación eficiente de planes de gestión o una suficiente supervisión de su implementación. Generalmente, una operación maderera, una vez que se otorga un permiso, requiere una cuota anual de la autoridad forestal para comenzar a operar. Si los madereros tienen que esperar meses para que se emita la cuota, la estación de corte puede comenzar y se sentirán forzados a realizar actividades ilegales antes de que se les asigne su cuota. La inspección insuficiente de planes de gestión puede resultar en que se aprueben cuotas de un volumen ex-



tremadamente alto. Esto puede ser exacerbado por la renovación de las mismas cuotas en los siguientes años, sin verificar el comportamiento del titular del permiso en los años previos.

- Los eventos fuera del control inmediato de la autoridad forestal, pero que son parte de un problema mayor de instituciones del gobierno débiles, afectan a las operaciones. Las elecciones son un buen ejemplo, donde todo el funcionamiento del gobierno puede quedar inmovilizado durante meses.
- Los procedimientos administrativos complejos y la pesada burocracia fuerzan a ciudadanos que de otra forma seguirían la ley a recurrir a la ilegalidad como la única forma en la que pueden usar los recursos forestales de los que han dependido tradicionalmente.

Sistemas débiles de aplicación de la ley

Las debilidades en la aplicación de la ley y los controles por parte de las autoridades forestales fueron reconocidas por el Servicio Forestal de los Estados Unidos de América a comienzos de los años noventa: “*Los funcionarios encargados de la aplicación de la ley estaban, cada vez más, investigando delitos en muchas áreas de programas de la institución donde la investigación se dirigió hacia adentro – a políticas y prácticas de la misma institución, o actos u omisiones de funcionarios de la institución*”.²⁷ Esto indica un potencial conflicto entre aquellos que hacen las normativas y los que las aplican, y la posterior reforma en los Es-

tados Unidos de América intentó enfrentar este problema:

La separación de las funciones de aplicación de la ley del servicio forestal y de la administración rutinaria de la gestión forestal es generalmente necesaria para una aplicación efectiva. ...[E/] Programa de Aplicación de la Legislación e Investigaciones del Servicio Forestal de los Estados Unidos de América opera en base a un acuerdo "chimenea" – los operativos de aplicación de la ley están directamente ligados a la gerencia superior del servicio forestal y evitan así las burocracias de distrito y regionales, de manera que pueden tratar más efectivamente las alegaciones de corrupción y confabulación del personal del servicio forestal.²⁸

Aunque, en teoría, se acepta universalmente la necesidad de que exista una separación entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, la falta de dicha separación entre administraciones forestales y organismos de aplicación de la ley es, sin embargo, común.

Recursos y voluntad política La falta de recursos disponibles para el organismo de aplicación de la ley a menudo se presenta como la debilidad más común en los procedimientos de control forestal. Es verdad que se necesita un nivel mínimo de personal, conocimientos técnicos, procedimientos y equipamiento en cualquier operación de aplicación de la ley. El organismo de aplicación de la ley necesita un claro papel, un presupuesto y un lugar en la jerarquía ministerial, antes de que pueda funcionar y ser reconocido dentro y fuera del ministerio. Sin embargo, una vez que esta disposición mínima se cumple, puede suceder que razones que tienen que ver más con la voluntad política que con recursos materiales se transformen rápidamente en la principal limitación. Tres ejemplos de trabajo de campo en 2004 lo demuestran:

- La República Democrática del Congo post-conflicto ejemplifica una situación en la que el nivel mínimo de recursos se encuentra ausente; simplemente, no existen agentes de aplicación de la ley en la práctica. Las estimaciones del número total de personal en la autoridad forestal van de cero a 250, pero incluso este último número es pequeño para un país tan enorme y con una cobertura forestal tan significativa. En este caso, pues, la falta de recursos humanos y materiales constituye una preocupación genuina.

- La gobernanza forestal descentralizada en Mozambique que implica que la implementación de la legislación forestal varía significativamente de una provincia a la otra. La autoridad forestal a nivel provincial se encuentra bajo la influencia del Gobernador Provincial al menos en la misma medida en que se encuentra bajo la dirección del ministerio forestal central. En consecuencia, hay provincias en las que una prohibición de tala ha sido implementada con éxito como una medida de control extrema pero provisional mientras se están formulando nuevas normativas. Pero en provincias vecinas, el Gobernador puede no haber decretado estas medidas, y la tala ilegal descontrolada continúa entonces siendo un problema serio. En efecto, no existe diferencia significativa en los recursos entre las provincias, y la efectividad del control se atribuye en gran medida a la voluntad política del Gobernador en cuestión.
- En Camerún, el MFI ha apoyado a un organismo de aplicación de la legislación forestal centralizada durante cuatro años. Durante este tiempo, todas las partes han afirmado que la aplicación de la ley ha mejorado significativamente, a pesar de no haberse dado un aumento en los recursos disponibles para el equipo de aplicación de la ley. En este caso, el ministerio correspondiente tenía los recursos, pero escogió no asignarlos a una aplicación efectiva hasta que el MFI comenzase su trabajo. El monitor contribuyó a que el equipo de aplicación de la ley comenzase a hacer visitas de campo regulares. Tras tres años de cooperación conjunta con el monitor, los conocimientos y el profesionalismo han mejorado hasta el punto de que, hoy día, los funcionarios encargados de la aplicación de la ley emiten declaraciones oficiales de infracción sin que el monitor tenga que persuadirles para que lo hagan.

Sistemas y procedimientos Incluso cuando existen tanto la capacidad como la voluntad política, los sistemas y procedimientos deficientes pueden también minar la efectividad de las actividades de aplicación de la ley. Las responsabilidades en las diferentes etapas de los procedimientos de control necesitan estar claramente definidas para evitar situaciones inapropiadas o ambiguas. Ade-

más, si el organismo de aplicación de la ley no gestiona su propio presupuesto, se verá limitado por las prioridades de aquellos que controlan las finanzas. No es poco común que los titulares de concesiones proporcionen apoyo logístico cuando el gobierno no lo hace, para alojamiento, alimentación y/o transporte de los agentes de aplicación de la ley. La independencia y libertad para divulgar las constataciones se ven claramente comprometidas en este caso.

Las operaciones diarias del organismo de aplicación de la ley pueden verse asimismo frustradas por una burocracia excesiva. Un ejemplo común es el documento de orden de misión, que en algunos casos puede ser emitido solamente por un ministro. Una orden de misión es la instrucción oficial para visitar el campo. Aunque puede parecer superflua, ya que los agentes de aplicación tienen mandato para visitar cualquier parte del bosque en cualquier momento, la orden de misión es la herramienta administrativa para que los agentes de aplicación de la ley tengan derecho a gastos y viáticos. Los agentes pueden, por ello, mostrarse reacios a cumplir su mandato sin ellos. Una alternativa más motivadora podría ser vincular dichos pagos a la prueba de que la misión fue llevada a cabo, con bonificaciones por procesamientos exitosos (como se ha introducido en Mozambique).

La aplicación de la ley se ve debilitada cuando hay una falta de cooperación entre organismos y otras instituciones de aplicación de la ley, por ejemplo guardias de parques nacionales, policías y militares. Se verá todavía más debilitada cuando existan ambigüedades sobre a quién dan cuentas los funcionarios de base, y esto también podría suceder cuando la autoridad forestal haya sido descentralizada. En ausencia de líneas claras de responsabilidad, normativas compatibles y procedimientos operativos, predominarán las relaciones más que las normativas y quien tenga poder será quien de hecho domine. Cuando una concesión proporciona toda la madera en una ciudad remota cuya principal actividad es el procesamiento de madera y la compañía es el principal proveedor de empleo, el funcionario forestal se encuentra muy aislado y bajo gran presión para no salvaguardar las normativas, ya sea a través de corrupción y/o de intimidación.

En ciertas ocasiones, los propios guardias de parques nacionales, la policía o los militares, pueden estar bajo



sospecha de involucramiento en delitos forestales, por lo que también debe haber controles y equilibrios entre los diferentes organismos. La solución por defecto ha sido someterse a una autoridad superior, pero si la toma de decisiones se encuentra demasiado centralizada, esto inhibirá gravemente poder dar una respuesta rápida a cualquier información recibida sobre actividades sospechosas. Esto ha sucedido en los casos en que cada misión de campo requiere una orden de misión previa del ministro que además tiene que pasar a través de una cadena de superiores.

Las responsabilidades ambiguas pueden llevar a culpar a la autoridad forestal por defecto, librando a aquellos que realmente pueden ser los responsables de la actividad ilegal. La mala calidad de los inventarios, los procedimientos de registro deficientes y las inadecuaciones en el establecimiento de un corte anual permitido, por ejemplo, pueden todos derivar de debilidades en el sistema, pero puede ser difícil indicar exactamente cuál tiene el mayor impacto. Si se sospecha de la falta de debida diligencia en la realización de cada una de estas tareas, culpar a la autoridad forestal como un todo reduce la probabilidad de que haya consecuencias legales. Las culpabilidades ambiguas pueden por lo tanto ser un mecanismo conveniente para cubrir una confabulación entre la autoridad y los madereros ilegales.

Los procedimientos administrativos defectuosos pueden por lo tanto ser un síntoma de un problema mucho más amplio. La combinación de procedimientos ambiguos aparentemente deliberados y funcionarios que parecen reacios a asumir la responsabilidad puede indicar un panorama más amplio de confabulación entre funcionarios e intereses creados. Esto puede ser particularmente cierto en situaciones en las que la comercialización ilegal de madera está vinculada con el comercio ilegal de otras mercancías. A su vez, ello se conecta con temas más amplios de gobernanza, incluyendo la posición de la actividad forestal con relación a otros departamentos del servicio civil; la adecuación de los controles financieros; la propensión a la interferencia política; y la necesidad (y resistencia) de involucrar a grupos interesados más amplios.

Muchos de los temas enumerados anteriormente son principalmente estructurales, y es posible que el impacto del monitor sobre ellos sea limitado. El MFI puede contribuir a dos niveles: puede destacar las debilidades y hacer sugerencias sobre dónde pueden mejorarse y hacerse más eficientes los procedimientos de control, con un costo bajo o nulo. Por lo tanto, ayuda a identificar si la falta de capacidad es un pretexto que esconde la falta de voluntad política. El monitor puede también proporcionar capacitación sobre procedimientos de control: la preparación que es necesaria antes de una misión, los documentos que tienen que ser completados para denunciar una infracción y cómo dar seguimiento a los casos una vez que se ha completado el trabajo de campo. Esto desarrollará el profesionalismo, los conocimientos y la motivación, y demostrará el valor de una estructura donde la aplicación de la ley pueda operar con el nivel apropiado de independencia de la administración forestal.

El monitor ha de evitar proporcionar apoyo material directo al organismo de aplicación de la ley, ya que esto minará la separación entre observador y los observados. Por lo tanto, muchas actividades en el recuadro “promoción del profesionalismo” en el marco conceptual del

“Si queremos gestionar los bosques de forma sostenible, aquéllos que no son capaces de responder a los requerimientos económicos, financieros y forestales deberían abandonar el sector.”²⁹

—ALAIN KARSENTY

MFI (Figura 1) necesitan ser llevadas a cabo de una manera informal y no incluir aportes materiales como transporte, alojamiento, subsistencia, equipamiento, combustible o complementos salariales. Estos pueden, por supuesto, ser proporcionados por otros programas de asistencia que operan en paralelo con el MFI.

3.2.3 Capacidad deficiente en la gestión forestal

La industria maderera es el mayor y más poderoso grupo de partes interesadas con responsabilidad directa sobre la gestión forestal en un sistema de concesiones. El gobierno arrienda los recursos naturales del país a compañías en base a contratos a largo plazo. En general se espera que las compañías hagan más que simplemente cortar los árboles que satisfacen mejor las expectativas de sus propios accionistas y las necesidades de la balanza de pagos del país. Sus planes de trabajo pueden ser descritos en detalle en “planes de gestión forestal sostenible”, que requieren alguna forma de aprobación por parte de la autoridad forestal. Una serie de debilidades en la gestión de concesiones forestales derivan de la capacidad e incentivos, y por lo tanto de la voluntad, de las compañías de cumplir con las normativas establecidas por el estado.

Gestión del sector privado

La formulación e implementación de un plan de gestión forestal sostenible requiere un alto nivel de conocimiento técnico y legal. En muchos países, la falta de profesionales en gestión forestal, capaces de producir dichos planes, lleva a que las pocas personas capacitadas estén muy demandadas. No es poco común que planes de gestión casi idénticos “ya hechos” sean presentados en representación de diferentes concesionarios en partes del país completamente diferentes. Estos, claramente, no incluirán un entendimiento real de las condiciones locales, ni de qué se supone que debe alcanzar el plan de gestión específico.

Tanto en la creación como en la implementación de un plan de gestión puede resultar difícil distinguir las razones de un deficiente comportamiento por parte del concesionario. Las posibilidades incluyen ignorancia técnica, lucha para mantener la viabilidad económica de una

compañía ante limitaciones burocráticas y de otra naturaleza, control insuficiente de subcontratistas y búsqueda de autoridad oficial de forma fraudulenta para operar ilegalmente.

El procesamiento y comercialización de los productos también tienen influencia sobre los incentivos de la industria maderera para operar dentro de la ley. Las altas regalías y los impuestos pueden hacer que la actividad maderera no sea rentable, por lo menos en mercados en los que hay alternativas. Por otra parte, cuando hay excesiva capacidad en la industria procesadora, los incentivos para cortar madera ilegalmente con el fin de satisfacer la demanda serán particularmente poderosos. Con el tiempo, como la oferta está limitada por la normativa, la aplicación de la ley y la certificación, y a la vez la demanda continúa, la rentabilidad de la explotación y el procesamiento debería aumentar.

El MFI procura abordar este tipo de preocupaciones a través de una investigación en profundidad de casos particulares de actividad ilegal sospechosa y también identificando formas en las cuales dicha capacitación o procedimientos podrían ser mejorados.

Operaciones sospechosas La experiencia ha identificado hasta ahora una serie de indicadores de ignorancia, maximización de ganancias/reducción de costos legítimas, y fraude en las operaciones industriales, que se relacionan con la clasificación de las actividades ilegales indicadas en el Recuadro 5. En cada caso, se necesitarían investigaciones adicionales en los aspectos específicos del caso con el fin de identificar si:

- Existen múltiples copias de planes de gestión o mapas, sugiriendo que pueden haber sido cambiados retrospectivamente para reflejar las realidades en la práctica.
- Los informes de volúmenes talados y el volumen transportado no se corresponden; se declara que la madera proviene de áreas de las cuales no proviene; madera recientemente talada es declarada como muerta o abandonada. Todo esto sugiere que la madera puede haber sido lavada, incluyéndola en un permiso legítimo o cadena de transporte.
- Los poderosos barones de la madera operan a través de muchos (a veces cientos) de operadores a pequeña

escala, haciendo difícil identificar el poder real que se encuentra detrás de las operaciones.

- La subcontratación repetida resulta en operaciones numerosas a una escala justo por debajo de un umbral de gestión o permiso particular.

El no cumplir con las normativas, por cualquier razón, incita a los concesionarios a ofrecer incentivos no oficiales a la autoridad forestal para comprar la aprobación. De la misma forma, los funcionarios deficientemente capacitados que carecen del conocimiento o la confianza para defender la legislación pueden optar por aprobar una operación inadecuada, en vez de iniciar discusiones técnicas. En casos extremos, cuando los funcionarios superiores confabulan con los operadores ilegales, puede instruirse a los funcionarios de menor jerarquía que aprueben las operaciones del concesionario contra su juicio profesional. Puede ser más seguro realizar una tarea ilegítima, como incluir datos erróneos en el sistema de control de concesiones, que cuestionar las instrucciones de un funcionario superior.

Actividad forestal comunitaria

La participación de las comunidades en la gestión fores-

Bosques comunitarios y
operaciones de procesamiento
en Camerún



tal se ha vuelto crecientemente importante como mecanismo para fortalecer el capital económico y social de las comunidades pobres. A menudo, sin embargo, la actividad forestal comunitaria ha estado limitada a áreas de bosque de baja calidad, una vez que los intereses madereros comerciales se han llevado los mejores árboles. Si las comunidades comienzan con bosques de bajo valor, resultará difícil y costoso establecer empresas forestales viables y es menos probable que tengan éxito. En la medida en que mejore la seguridad de la tenencia para las comunidades y se fortalezcan en la realización de reclamos de bosque tropical de mayor valor, éstas serán más capaces de competir más directamente con los intereses industriales.

A menudo se exige a las comunidades elaborar un plan de gestión forestal. Dependiendo del país en cuestión, pueden requerir diferentes permisos de la autoridad forestal para implementar aspectos del plan. Cuando la industria se queja de normativas complejas y dificultades en su cumplimiento, las comunidades, generalmente con menor capacidad técnica y financiera, enfrentan un desafío aún mayor. Su falta de capacidad de gestión forestal pone a las comunidades a merced de élites externas: los consultores que proporcionan planes de gestión obligatorios y los barones de la madera que llevan a cabo operaciones destructivas en nombre de la comunidad. Es muy común que las comunidades y personas vendan madera en pie a un precio menor de su valor, pues a menudo desconocen el precio del mercado. Las comunidades han pedido a los monitores que investiguen la actividad ilegal en sus propios bosques, incluso cuando ellas mismas son en parte culpables. Esta es una expresión de desesperación con respecto a su débil poder de negociación, que sufren desde la preparación de planes iniciales hasta la tala y la comercialización.

En muchos países existen ahora ONG locales para apoyar la gestión comunitaria de los recursos naturales. Sin embargo, en general este sistema es todavía inmaduro en sus aspectos organizativos, y se centra en la prestación de servicios (salud medioambiental, plantación de árboles) o trabajos orientados a la conservación. En muchos países hay escasez de ONG locales que aboguen por los derechos comunitarios, tales como la garantía de los medios de vida económicos, medioambientales y sociales, la

autodeterminación y la participación en el proceso de desarrollo local y nacional. El MFI puede proporcionar un incentivo para los grupos de la sociedad civil que desean desarrollarse en esta dirección.

La actividad forestal comunitaria también es vulnerable en otro sentido. Las políticas de control de los bosques tienden a centrarse en la actividad maderera industrial a gran escala, y según van teniendo éxito en la mejora del cumplimiento de la ley por parte de operadores mayores, la actividad ilegal pasa a tener una naturaleza mucho más informal. Efectivamente, numerosos operadores a pequeña escala pueden evitar la detección entrando y saliendo rápidamente de diferentes áreas. Es más difícil y más costoso controlarlos y pueden alcanzar un impacto significativo si muchas personas se encuentran involucradas. Superficialmente, pueden parecer operados por la “comunidad”. De esta manera, la actividad forestal comunitaria se vuelve vulnerable a la expropiación por parte de operadores mayores que explotan los permisos comunitarios para satisfacer la demanda a escala industrial.

3.2.4 Debilidades en procesos legales y judiciales

De la misma forma que el sistema de aplicación de la ley en el bosque presenta debilidades, el sistema legal también está abierto a abusos. La lentitud con la cual se siguen los casos permite que desaparezca la evidencia y se dejen de lado las complejidades de los casos, lo que proporciona oportunidades para que las decisiones estén abiertas a negociación informal o apelación formal.

La credibilidad de cualquier poder judicial depende de su independencia. Pero en algunos contextos, hay intereses creados poderosos que afectan a los procesos judiciales. En un ambiente de deficiente gobernanza, las oportunidades de sobornos, tanto dentro del sistema judicial como a través de negociaciones extrajudiciales, pueden ser numerosas. Al final de un largo proceso, las multas y los daños pueden no representar el coste real de la actividad ilegal. Los madereros perciben que el apoyo y los sobornos son una forma efectiva de reducir el coste de operar ilegalmente y emplean crecientemente métodos sofisticados de evitar la ley. Un típico ejemplo es el des-

hacerse de madera incautada. Se han observado tres posibles irregularidades:

- La madera se pudre o desaparece mientras se da seguimiento a un largo caso.
- La madera es asignada con “fines sociales” tales como la fabricación de muebles para escuelas. Pero los muebles que aparecen en la escuela son de una especie de calidad inferior.
- La madera es vendida en una subasta pública, pero incluso cuando la misma compañía maderera la recompra, el pago de la multa y el precio de subasta combinados todavía le permiten un margen de ganancia sustancial.

Las actividades potenciales para un monitor, enumeradas en la Sección 4.2.3, incluyen el desarrollo de un sistema de seguimiento de casos y otras sugerencias para mejorar la transparencia. De esta forma, la presión pública puede ser mantenida para resolver casos y los infractores reincidentes quedan expuestos.



Almacenamiento de madera:

¿confiscada legítimamente o protegida ilegalmente?

TABLA 2: *Estudios de viabilidad del MFI**

	Mapa Forestal ³¹	Factores clave	Iniciativas dentro del país hasta la fecha y potencial para el MFI
Perú		<ul style="list-style-type: none"> • Pocas especies clave – caoba y cedro • Pueblos indígenas, problemas de tenencia de la tierra y de explotación de la mano de obra • Miles de operadores a pequeña escala en un área extensa • Información disponible muy deficiente • Cambio institucional e inseguridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Discusiones en mesa redonda de partes interesadas que cuentan con amplio apoyo • Inicio de una Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal • Policía especializada establecida en una región • Formalización y apoyo a concesionarios a pequeña escala • Apoyo del MFI dependiente de “defensores” con seguridad política limitada
Ghana		<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de significativa pérdida de recursos • Excesiva capacidad industrial • Validez de permisos transferidos del sistema anterior en disputa • Alta conciencia del mercado y deseo de participar en AAV 	<ul style="list-style-type: none"> • Subastas públicas de permisos • Separación significativa de la autoridad forestal y el Estado, y transparencia de datos • Estatutos del Cliente establecidos y foro forestal en operación • Sistema de seguimiento de troncos en desarrollo • Interés en MFI para dar credibilidad a AAV
Honduras		<ul style="list-style-type: none"> • Variación geográfica en ecozonas (pino y hoja ancha) y por lo tanto en problemas • Significativa preocupación pública sobre derechos, ilegalidad y degradación medioambiental: “Marcha por la Vida” • Demoras y reacción mixta a la inminente nueva Ley Forestal • Serias discrepancias en volúmenes comerciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Interventora establecida para investigar la corrupción en la autoridad forestal • Reestructuración de la autoridad forestal • Promoción de donantes de la actividad forestal como un incentivo comercial en Honduras • Interés del Comisionado de Derechos Humanos en que el MFI fortalezca a la sociedad civil y contribuya con la estrategia nacional
Mozambique		<ul style="list-style-type: none"> • Significativa descentralización del gobierno • Sistema de concesiones de dos clases ha sido minado • Nueva Ley Forestal todavía requiere normativas que la apoyen • Vulnerabilidades post-conflicto a la explotación humana y medioambiental todavía se encuentran presentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Foro Forestal en funcionamiento • Control tripartito (de funcionarios, concesionarios y comunidad) siendo probados • Desarrollo de política participativa para mantener a los formuladores de políticas en contacto con las realidades prácticas • Interés en el MFI actualmente poco claro pero probablemente variable de una provincia a otra

	Agua
	Bosque cerrado
	Bosque abierto/fragmentado
	Otras tierras boscosas
	Otras coberturas de tierra

* Estos cuatro países fueron seleccionados en respuesta a anteriores expresiones de interés en MFI, así como por la diversidad geográfica y temática; no fueron seleccionados por tener antecedentes particularmente deficientes en la gobernanza forestal.

3.3 ¿Dónde se necesita el MFI?

*“Existen solamente seis grandes productores [de madera] – Indonesia, Malasia, Brasil, Bolivia, Camerún y Gabón, que, conjuntamente, suponen el 60-80% de los mercados mundiales. En general, unos 70-100 titulares de concesiones explotan alrededor del 25-30% de toda la madera tropical que ingresa al mercado global. Concentrar la asistencia financiera y técnica y el monitoreo en estas concesiones podría proporcionar beneficios tempranos.”*³⁰

—RIIA, CHATHAM HOUSE

EL MONITOREO DEL SISTEMA de aplicación de la legislación forestal existe de una forma u otra en una amplia gama de países y contextos. Aunque el monitoreo puede ser útil en cualquier parte donde haya árboles o madera, diferentes tipos de monitoreo son apropiados en diferentes situaciones. Esta sección, a la vez que trata otros métodos, se concentra principalmente en factores involucrados en la decisión de emplear el MFI. En cualquier contexto particular sería necesario hacer evaluaciones de estas áreas clave.

Dichas evaluaciones pueden asumir la forma de un estudio de viabilidad. En 2004, Global Witness llevó a cabo estudios de viabilidad en cuatro países: Perú, Ghana, Honduras y Mozambique. En la Tabla 2 se presentan breves resúmenes de los temas identificados y la respuesta a los mismos.

*“Hasta hoy día, la decisión de implementar un programa de MFI ha dependido casi exclusivamente de un proceso de negociación entre el gobierno anfitrión y algunos de sus donantes. Los condicionantes a la ayuda han sido influyentes.”*³² Sin embargo, con el fin de cumplir con sus objetivos, el MFI necesita tener una base de apoyo más amplia que de donantes o de otras agendas internacionales. Ese apoyo es generado por el entendimiento de cómo se usa el bosque y de factores medioambientales y sociales pertinentes. Estos abarcan cinco áreas interrelacionadas: estado del bosque, comportamiento de la industria, existencia de una voluntad política para la reforma, existencia de un sistema que pueda ser monitoreado y demanda del

mercado. El Recuadro 7 propone preguntas indicativas relacionadas con estas cinco áreas clave que podrían ser tratadas en cualquier estudio de viabilidad. Las siguientes secciones describen cada uno de los cinco factores en detalle.

3.3.1 Estado del bosque

El valor del bosque y la escala de las amenazas al mismo determinarán los recursos que se puede justificar emplear para su protección. El volumen general del bosque dedicado a la producción de madera, el valor que la madera y otros productos generan, y el valor de la madera en áreas protegidas y/o no asignadas a la producción de madera, influenciarán los recursos requeridos para regular las operaciones. En algunas situaciones, la actividad maderera puede centralizarse en solamente una o dos especies dispersas en un área amplia. Esto hace que el control y el monitoreo en el bosque sean muy difíciles, y sugiere que el control del transporte, el comercio y el procesamiento deberían ser priorizados. Dependiendo de la escala y del método usado, la explotación de especies clave puede no tener un serio impacto sobre la ecología general del bosque.

Sin embargo, los valores forestales más amplios y las amenazas a los mismos también son importantes. Estos incluyen la protección de cuencas hidrográficas, valores de biodiversidad, conservación del suelo, agricultura in-



Estado del bosque

- ¿Son los sistemas de permiso u otra estructura del patrimonio forestal una barrera para la Gestión Forestal Sostenible (GFS)?
- ¿Es la condición del sector forestal crítica para la salud de la sociedad en general?
- ¿En qué medida son seguros los derechos indígenas? ¿Las concesiones les han privado de derechos?
- ¿Qué magnitud tiene la población rural dependiente de los recursos forestales? ¿En qué medida son comprensivos con respecto al actual sistema de uso de la tierra?
- ¿Son los intereses relativos a los medios de vida protegidos en el sistema de la explotación forestal? ¿Se han perdido derechos por recientes cambios en los patrones de control sobre la tierra?



Comportamiento de la industria

- ¿Existen operadores que estén invirtiendo en GFS? ¿Podrían ser una fuerza para el progreso?
- ¿Existe un sistema de concesiones? ¿Es éste el mejor uso a largo plazo de los recursos? ¿Cómo opera? ¿Es compatible con la industria a largo plazo?
- ¿Cuáles son los regímenes tributarios que rigen la explotación de los recursos forestales? ¿Conducen a la GFS?
- ¿Es el nivel de capacidad instalada una fuerza para la gestión racional o la sobreexplotación?
- ¿Qué ganan/pierden las comunidades dependientes del bosque con los operadores madereros en sus áreas?



Voluntad política para la reforma

- ¿Cuáles son los orígenes de la actual estructura de control sobre los recursos forestales? ¿Tiene esta estructura de luchas políticas antecedentes?
- ¿En qué medida el ministerio forestal controla la política forestal? ¿La política forestal es elaborada y administrada por las mismas autoridades?
- ¿En qué medida influyen otros sectores y autoridades? ¿Existentes jurisdicciones que tengan competencia con respecto al patrimonio forestal?
- ¿Cuánta información/control tiene el ministerio forestal central sobre los bosques nacionales? ¿Y el gobierno local?
- ¿Hasta qué punto es importante el patrimonio forestal en la política nacional? ¿Cuál es la percepción pública de esta importancia?
- ¿Es efectivo es el cobro de impuestos por parte del estado? ¿Es transparente? ¿Es la población consciente del grado de los ingresos del sector? ¿Ve los resultados?
- ¿Existen comunidades locales homogéneas?
- ¿Está coordinada la ONG comunitaria? ¿Existen ONG “representativas”?
- ¿Es fuerte el movimiento medioambiental? ¿Es independiente? ¿De dónde derivan sus recursos? ¿Ha llevado esto a un crecimiento en la voluntad para pagar una prima de precio?
- ¿Existen aliados en la prensa y en la sociedad civil para el impulso contra la ilegalidad?
- ¿Hasta qué punto son fuertes las condicionantes que los donantes pueden aplicar a la gobernanza forestal?



Un sistema para monitorear

- ¿Existe un cuadro de agentes de aplicación de la legislación forestal? ¿Cuál es su función, capacitación, poder, recursos, capacidad/cobertura e independencia? ¿A quién rinden cuentas?
- ¿Es el sistema judicial una ayuda o una barrera para la GFS? ¿Gana el gobierno los casos que inicia contra la industria, y en caso negativo, por qué no?



Demanda del mercado

- ¿Son los principales mercados medioambientalmente sensibles? ¿Para la industria como un todo? ¿Para segmentos de la misma?
- ¿Existe un impulso para la certificación dentro de la industria forestal? En caso negativo, ¿por qué no?
- ¿En qué medida son importantes son los “mercados verdes” a largo plazo?
- ¿En qué medida podría el comercio cambiar a mercados no verdes?
- ¿Existe una industria local con un interés a largo plazo en el abastecimiento indígena de madera?
- ¿Existen acuerdos (AAV, MdE, etc.) con países importadores?

vasiva (industrial y de subsistencia), y la función religiosa, de entretenimiento u otras funciones sociales que los bosques cumplen. Estos factores influyen en el grado en el que las personas dependen del bosque para su sustentación y el potencial de los bosques para contribuir con la reducción de la pobreza. La influencia de los sistemas de tenencia es un factor particularmente complejo, e incluyen el grado en el cual los grupos indígenas tienen derechos claros y seguros, y los titulares tradicionales de tierras han sido privados de sus derechos por colonos, gobiernos y concesionarios.

Los datos básicos sobre el área forestal, la relación de áreas protegidas con respecto a bosques de producción, la tasa y causas principales de deforestación, las especies clave para comercio y conservación, la densidad de la población en áreas de bosques y urbanas/rurales, la dependencia de las personas pobres de los recursos naturales y los sistemas de tenencia son puntos de partida para evaluar la justificación para un MFI. Algunos de estos datos son proporcionados para una serie de países en el Anexo 6.

La falta de información precisa sobre el bosque puede en sí misma ser una fuente de interés en el MFI. Dichas carencias de información pueden ser obstáculos para la legalidad en cuatro áreas principales: (i) conocimiento limitado de los recursos forestales (datos de base) y especialmente su evolución en el tiempo (monitoreo); (ii) inadecuado flujo de información entre y dentro de instituciones gubernamentales, que llevan a decisiones contradictorias; (iii) diseminación limitada de información a los usuarios del bosque; y (iv) falta de entendimiento de la naturaleza y dinámica de las actividades ilegales.

3.3.2 Comportamiento de la industria

La voluntad de la industria para cumplir con la ley y las preocupaciones públicas sobre la actividad ilegal son fuerzas poderosas para que se requiera un MFI. Cuando el sector forestal es una fuente principal de ingresos, es importante tanto para el gobierno como para la sociedad en general que se gestione apropiadamente. Cuando las compañías son predominantemente “operadores margi-



nales” sin conocimientos tecnológicos ni intereses reales en la gestión a largo plazo de los bosques, es probable que haya una rápida degradación del recurso. Trabajando con el organismo de aplicación de la ley, el MFI puede fortalecer los esfuerzos del gobierno para tener al sector bajo control.

La presencia de compañías reformistas, deseosas de realizar inversiones en la gestión y con un entendimiento e interés real en la gestión de una concesión en todo su ciclo, puede proporcionar una importante fuente de apoyo para el MFI. El deseo de contar con un campo de juego igualado donde el negocio legítimo ya no se vea minado por la actividad ilegal es un poderoso motivador de la reforma. Donde la actividad ilegal es un poderoso resultado de la confabulación con funcionarios (ver Sección 3.3.3), las compañías dan la bienvenida al MFI para “protegerlas” de los funcionarios corruptos.

La naturaleza de la industria de procesamiento también es importante. La inversión en nueva tecnología que permita tasas de conversión más altas y procesamiento secundario es alentadora, pero en muchos países, la excesiva capacidad de la industria de procesamiento constituye un serio problema. Cuando la regulación ha reducido el abastecimiento de troncos a niveles sostenibles, la



El software i2 es usado por la policía para investigar las redes de la ilegalidad

posible disparidad entre abastecimiento y capacidad industrial se arriesga a enfrentar a la industria y al regulador. Un ejemplo se da cuando los métodos oficiales de muestreo e inventario generan cuotas de volúmenes anuales que, en opinión de la industria forestal, son menores que lo que el bosque puede sustentar. Aunque los inventarios pueden necesitar un ajuste, se mantiene el hecho de que se ha emitido una cuota de volumen anual y es ilegal cortar más. Dichos casos indican la necesidad de MFI para estimular la capacidad reguladora/de aplicación de la ley. El monitor debe mantener la objetividad y resistir ser relegado a discusiones menos relevantes.

Puede obtenerse información sobre el comportamiento de la industria de la opinión pública y en informes periodísticos, así como en declaraciones oficiales con respecto a incidentes legales. Los datos sobre la capacidad industrial, el comercio y las discrepancias en el mismo también ayudarán a guiar a quienes toman decisiones sobre los impulsores y grado probable de ilegalidad en el sector.

3.3.3 Voluntad política

La buena gobernanza requiere libertad de información, una relación equitativa entre actores, participación, responsabilidad pública, transparencia y separación de poderes. Como indica un reciente análisis de sector en Camboya, “estas son principalmente cuestiones de sistemas y estructuras, más que de capacidad”.³⁴ Por lo tanto, las mejoras en la gobernanza pueden ser simplemente un asunto de voluntad política y pueden a menudo ser llevadas a cabo de forma relativamente rápida. En Mozambique, por ejemplo, las notables diferencias en el nivel de la ilegalidad en las distintas provincias se atribuyen a la voluntad de diferentes Gobernadores Provinciales para implementar la misma Ley de Bosques y Fauna y Flora Silvestre de 1999. El grado en que los componentes de la buena gobernanza están presentes, así como la voluntad del país (gobierno y ciudadanos) para fomentarlos, influenciará la aceptabilidad y efectividad del MFI.

Corrupción

La voluntad política para promover los componentes de la buena gobernanza se encuentra minada por la corrupción. El MFI tiene como objetivo exponer y desafiar los vínculos corruptos entre la actividad ilegal en el bosque y el régimen regulador. Sin embargo los vínculos son a menudo complejos, y es importante examinar la naturaleza de la corrupción con mayor detalle (ver Recuadro 14). Por ejemplo, los sobornos pueden ser tan opresivos desde el punto de vista financiero que las compañías se vean forzadas a mayor ilegalidad para poder costearlos. También se pueden crear grupos de presión contra mayores regalías con el fin de mitigar los costos de la corrupción, percibiéndose este planteamiento como más fácil que crear grupos de presión contra los sobornos.

Identificando si un gobierno puede ser descrito como “fuerte” o “débil”, la tipología del Recuadro 8 puede ser utilizada para sugerir los tipos de corrupción que pueden ocurrir, y por lo tanto, el tipo de intervención más apropiado. En el caso extremo de un estado fallido o dictadura, el trabajo de campo del MFI es probablemente imposible. Pero las ONG y la comunidad internacional tendrán un papel que jugar en la estabilización del país y el restablecimiento de principios democráticos. Esto



NORMAS DE BUEN GOBIERNO

NORMAS DE BUEN GOBIERNO	ALCANCES	REFERENCIAS LEGALES
Acceso a la Información Pública	Toda persona tiene derecho a solicitar – sin expresión de causa– y recibir la información que requiera de cualquier entidad pública, pagando únicamente el costo de la reproducción. Las excepciones son fijadas por Ley.	– Constitución, artículo 2º numeral 5. – Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Trato Preferente	Las mujeres embarazadas, niños, niñas, adultos y adultas mayores y personas con discapacidad, tienen derecho a un trato preferente en todos los lugares de atención al público. Los Gobiernos Regionales se guían por principios de inclusión y equidad que favorecen a los grupos más vulnerables.	– Ley 27408, Ley de Atención Preferente. – Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 8º numerales 4 y 7.
Participación y Concertación	Los Gobiernos Regionales promueven el ejercicio de la ciudadanía y la participación ciudadana. Representantes de organizaciones sociales forman parte del Consejo de Coordinación Regional, en el que se debate el plan de desarrollo regional concertado y el presupuesto participativo.	– Constitución, artículo 191º. – Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, artículo 17º y artículo 20º. – Ley 27902 que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 2º y artículo 1º.
Rendición de Cuentas y Control Ciudadano	Los Gobiernos Regionales son fiscalizados, también, por los ciudadanos y ciudadanas de su jurisdicción. Están obligados a realizar como mínimo dos audiencias públicas al año para rendir cuentas de su gestión.	– Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, artículo 21º. – Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 8º numeral 3, artículo 28º y artículo 87º literal b). – Ley 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos.
Transparencia	Las entidades públicas están obligadas a instalar portales de transparencia en Internet para informar sobre su organización, presupuestos, proyectos, adquisiciones, actividades oficiales y demás aspectos revelantes.	– Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. – Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 8º numeral 2.
Neutralidad	Los Gobiernos Regionales garantizan la imparcialidad y neutralidad en la actuación de la administración pública.	– Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 8º numeral 9.





Corrupción sin confabulación

- Sobornos por actividad legal (ej. obtención de un permiso)
- Traslada los costos al sector privado
- Favorecida por un gobierno fuerte

Corrupción con confabulación

- Confabulación con la industria para robar al Estado
- Los sobornos son pólizas de seguros obtenida para evitar multas por actividad ilegal
- Favorecida por gobiernos débiles

Gobierno fuerte

- Políticamente estable, mantiene la ley y el orden, hace cumplir los contratos
- Posiblemente autoritario

- Capaz de maximizar los beneficios de actividades complementarias (p. ej. tala y luego transporte)
- Tiene poder para coordinar, por lo que el abastecimiento no disminuye en respuesta a grandes demandas de sobornos
- Se pueden dar tasas asombrosamente altas

- El gobierno fuerte teme una potencial pérdida en los ingresos
- Pero esto no se aplica a las dimensiones medioambientales y sociales sin ningún impacto explícito sobre los ingresos (ej. violaciones de la buena práctica) por lo tanto hasta el gobierno fuerte podría confabular en este caso

Gobierno débil

- Gobierno precario, estado anárquico, disputas locales
- Posible consecuencia de descentralización

- Gobierno comparativamente incapaz de coordinar la obtención de sobornos
- Entrada libre, lo que da oportunidad de crear nuevos permisos y nuevos sobornos
- Anárquico; múltiples sobornos por operaciones legales

- Sector privado capaz de bajar el coste de los sobornos porque la aplicación de la ley es débil
- La inestabilidad significa que los funcionarios están ansiosos de maximizar los beneficios a corto plazo
- La corrupción, por ejemplo en la evasión impositiva o las exportaciones, probablemente será mayor que bajo un gobierno fuerte

RECUADRO 8: *Tipología de la corrupción*³⁵

puede incluir solicitar la experiencia del MFI para diseñar un sistema de aplicación de la legislación forestal y posteriormente monitorear su implementación.

También puede haber situaciones en las que la industria de la madera se encuentre dominada por delinquentes y el gobierno sea demasiado confabulador o débil para clausurar dichas organizaciones en favor de compañías forestales de buena fe. En dichas situaciones hay que tomar una difícil decisión entre el MFI y monitoreo externo. Recabar información sobre prácticas incorrectas y hacer que ésta esté ampliamente disponible puede tener un impacto, apoyando al comercio internacional de madera en sus esfuerzos por desarrollar políticas de compra responsables.

El MFI es más apropiado en situaciones políticas que no han degenerado hasta este punto. Requiere un mínimo de compromiso, a los niveles más altos, frente al principio de legalidad y a las responsabilidades de los cargos públicos. Las personas que quieran fortalecer este compromiso darán la bienvenida al MFI. En estas situaciones, los

problemas de gobernanza todavía pueden ser serios, por ejemplo en casos en que personas dentro del gobierno colocan sus propios intereses o los de los operadores madereros ilegales por encima de su función como funcionarios públicos.

El MFI puede ayudar a contrarrestar tanto la corrupción con confabulación como la corrupción sin confabulación, pero es particularmente apropiado en el último caso, donde “*ni quien paga el soborno ni quien lo recibe tienen un incentivo para denunciar o protestar. Así, la corrupción con confabulación es insidiosa y difícil de detectar, y por lo tanto es más persistente.*”³⁶ Las capacidades investigativas del MFI, combinadas con las pruebas recabadas en el campo, pueden aclarar los complejos vínculos entre diferentes actores que operan ilegalmente. Hasta que estos vínculos se eliminen, puede ser contraproducente fortalecer la capacidad reguladora y de aplicación de la ley de la autoridad forestal, pues se podría reforzar la corrupción con confabulación.

Voluntad Política

La voluntad política no es algo que esté simplemente presente o ausente. Puede desarrollarse a partir de elementos tales como activismo de la sociedad civil, prensa libre e independencia del poder judicial. Por ejemplo, en Ecuador y Filipinas, la sociedad civil es suficientemente fuerte como para ser un socio igualitario en acuerdos tripartitos con el gobierno y el sector privado. Cuando las instituciones de rendición de cuentas son débiles, las leyes, los reglamentos y la acción de aplicación de la ley se verán constantemente desafiados por aquellos que procuran capturar los activos del estado para obtener ganancias privadas. El MFI puede proporcionar un importante incentivo, pero las instituciones también necesitan estar presentes de alguna forma para que el MFI opere con la independencia requerida de la autoridad forestal. En particular, los llamamientos para un MFI (internacional) por parte de organizaciones de la sociedad civil locales es un buen indicador de que el MFI puede hacer una contribución valiosa en un país.

Para evaluar el nivel de gobernanza, los datos sobre las libertades políticas, tales como el Índice de Percepción de Corrupción o ranking hechos por la prensa libre, son herramientas útiles (ver Anexo 6). Los informes de prensa y las conversaciones con las organizaciones de la sociedad civil proporcionan una evaluación más detallada del nivel de corrupción. Las entrevistas con funcionarios del gobierno también ayudarán a identificar “defensores” y demanda latente de reforma y a determinar el grado en que la autoridad forestal tiene realmente control sobre la política forestal.

3.3.4 Un sistema para monitorear

El MFI se centra en la buena gobernanza explícitamente a través de la observación del sistema de aplicación de la legislación forestal, pero puede haber circunstancias en las que no haya un sistema establecido que pueda ser monitoreado efectiva y objetivamente. Al decidir qué tipo de monitoreo es apropiado debe evaluarse el grado en el cual existe un sistema y puede ser mejorado. Si el MFI se percibe como una respuesta a corto plazo a los defectos del sistema, el monitor se arriesga a sustituir, en vez de

fortalecer, las operaciones de control oficiales o de guardianes de la sociedad civil.

Las verificaciones puntuales intermitentes son una alternativa a un equipo de MFI a tiempo completo. Éstas son suficientes cuando los sistemas son apropiadamente sólidos. En países donde existen dificultades en el desarrollo de MFI a largo plazo también pueden ser un punto de entrada útil, junto con misiones de evaluación y estudios de casos.

El “sistema” incluye el marco legislativo, procedimientos operativos documentados (incluyendo líneas de autoridad, informes y acciones asumidas por personas en diferentes posiciones) y la disponibilidad de información. Las debilidades derivan de dos situaciones típicas: cuando un sistema bien documentado no se sigue debido a limitaciones en la capacidad o al boicot intencional; o cuando el sistema es inadecuado y posiblemente no podría funcionar.

En cualquiera de los casos, el MFI es atractivo cuando hay por lo menos un mínimo de cada uno de los tres elementos siguientes, pero cuando resta mucho trabajo por hacer:

- 1 **El marco legislativo** Cuando la ley es poco clara o no se encuentra escrita puede que no sea posible llevar a cabo operaciones de monitoreo, por ejemplo si el código forestal se encuentra bajo una revisión importante. Con el fin de determinar lo que es ilegal, es necesario saber lo que es legal. A menudo, la presencia de un monitor lleva a la identificación de la necesidad de una reforma legislativa, por ejemplo cuando un amplio abuso de un permiso particular ha resultado en su suspensión.
- 2 **Capacidad de aplicación** En situaciones post-conflicto, una estructura de aplicación de la ley, es decir, el conjunto de leyes y quienes las aplican, puede haber dejado de existir, por lo que sería difícil saber qué o a quién estaba monitoreando el monitor. El MFI puede comenzar a operar simultáneamente al nuevo sistema, tratando los temas desde el comienzo. Por otra parte, cuando existe una estructura, pero parece ser demasiado cercana a la industria o muy carente de recursos para ser efectiva, el MFI puede proporcionar apoyo y ayuda valiosos para impulsar la reforma. La descentralización del gobierno también tiene un impacto

mixto en la capacidad gubernamental. Durante el proceso de descentralización, los roles y las responsabilidades probablemente quedarán confundidos y un equipo de monitoreo puede ayudar a optimizar un nuevo sistema. Al mismo tiempo, el ministerio central puede ser capaz de utilizar el MFI para canalizar la información desde las unidades de aplicación descentralizadas locales.

- 3 Información** Los monitores necesitan acceso a información, por lo que la autoridad forestal debe estar dispuesta a proporcionarles mapas, documentos de permisos, etc. Cuando este no sea el caso, puede ser difícil negociar el acceso a la información necesaria. El caso más común es cuando la información existe, pero no de forma centralizada y uniforme. Las autoridades forestales se beneficiarán con el trabajo de un monitor que ayude en este sentido.

Al considerar el MFI, estos tres componentes del sistema necesitan ser evaluados. Dicha información puede ser difícil de obtener, pero debería ser posible realizar una evaluación básica de la presencia de un sistema de aplicación de la ley y de los funcionarios responsables de su implementación.

El monitoreo será bien recibido por aquéllos abiertos a un examen crítico continuo de su sistema de normativas y aplicación. Puede ayudar a las autoridades forestales a dirigirse hacia una mayor aceptación del análisis, la evaluación y la mejora en las leyes y reglamentos, capacidad y sistemas de aplicación, y la disponibilidad transparente de la información.

3.3.5 Demanda del mercado

La presencia de importantes mercados de exportación sensibles al medioambiente en países donantes aumentará la presión sobre dichos donantes para financiar el MFI. Algunos gobiernos anfitriones y la industria son conscientes de esto, y ya consideran al MFI como un precursor de la certificación forestal. El MFI no emite certificados ni evalúa explícitamente la sostenibilidad de las prácticas de gestión forestal, pero tiene una ventaja sobre los programas de certificación, ya que la participación no

es voluntaria, por lo que apoya la función reguladora de la autoridad forestal (ver Anexo 1). Asimismo, en comparación con algunos otros programas que certifican origen legal (ver Anexo 3), el MFI es independiente de la industria y, por lo tanto, defiende la importante división entre el regulador y quienes son regulados.

Estos dos factores son reconocidos por los gobiernos anfitriones que procuran implementar el principio de legalidad. Aquellos que han mostrado interés en los AAV de la UE consideran al MFI como una parte importante del paquete de medidas necesarias para cumplir con el Acuerdo, ya que asegura la credibilidad de los demás aspectos del programa (ver Anexo 2). El resultado debería ser incentivos reales de mercado para que la industria invierta en prácticas forestales que cumplan con los requisitos del licenciamiento legal.

En la medida en que crece la concienciación medioambiental, los consumidores nacionales (tanto de productos maderables como de servicios medioambientales) también exigen estándares medioambientales más altos. Esto ya está sucediendo en algunos países de ingresos medios y en aquéllos en los que la degradación forestal es más seria. Estas tendencias se correlacionan con la creciente fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil, por lo que el MFI puede no necesitar ser parte de la solución. Los países que han pasado por reformas democráticas, como es el caso de algunos países latinoamericanos y Filipinas, pueden llegar a esta categoría, dependiendo de la antigüedad y profundidad de sus reformas.

3.3.6 Impulsores del MFI

En conclusión, en comparación con algunos otros métodos de monitoreo como la auditoría y teledetección (descritos en detalle en el Anexo 3), el MFI es particularmente aplicable en las siguientes circunstancias: cuando el recurso forestal tiene un valor internacional (económico, social y medioambiental), cuando la ilegalidad es significativa, la voluntad política para la reforma es baja, y hay, a la vez, algún tipo de sistema que monitorear y las exigencias de reformas provienen de donantes, ciudadanos y funcionarios. En la medida en que la tendencia a la buena gobernanza aumenta, el MFI puede aportar una

evaluación transparente y seria de si realmente se están cumpliendo los objetivos de la buena gobernanza. Los ejemplos proporcionados en la Tabla 2, las cinco áreas clave para estudio de viabilidad y otros trabajos (particularmente el llevado a cabo por ODI, *Review of Independent Forest Monitoring*) indican un complejo conjunto de objetivos y aspiraciones para el MFI, incluyendo:

Por parte de los gobiernos anfitriones:

- Mantener y mejorar la inversión extranjera en el sector
- Aumentar los ingresos por impuestos
- Apoyar a los “defensores” internos de la reforma
- Mantener la legitimidad respondiendo a las necesidades de buena gobernanza de la sociedad civil y la industria

Por parte de la industria

- Oponerse a la tala de los operadores ilegales
- Contrarrestar las exigencias de sobornos de funcionarios corruptos
- Mejorar la reputación internacional y los mercados

Por parte de la sociedad civil local e internacional

- Proteger los derechos de las comunidades dependientes de los bosques
- Asegurar un uso sostenible del bosque

Por parte de los donantes

- Aumentar la responsabilidad sobre la asistencia financiera y de desarrollo al sector
- Influenciar las mejoras de gobernanza en países receptores

La capacidad del MFI de satisfacer estas expectativas se trata en la Sección 4.6.





4

Diseño del MFI

*4.1 Anfitriones y Acuerdos
Institucionales*

4.2 Términos de Referencia

4.3 Financiación

4.4 Riesgos

*4.5 Correspondencia de los proveedores
de MFI con el contexto*

4.6 Indicaciones de impacto

EL DISEÑO del MFI es crítico para su éxito y requiere una cuidadosa negociación entre socios. El MFI opera a una serie de niveles y durante un espacio de tiempo de muchos años. Puede comenzar como un proyecto operado a nivel internacional, pero las funciones del MFI deberían finalmente evolucionar hacia un componente permanente de la gobernanza del sector forestal, llevado a cabo por las organizaciones locales.



EL DISEÑO COMIENZA con la identificación de los socios. La primera parte de este capítulo examina las opciones para el anfitrión del MFI. El anfitrión puede no ser el ministerio forestal, en cuyo caso se requerirá también un acuerdo formal con la autoridad forestal. Asimismo, se deberían establecer relaciones formales con los donantes relevantes. La existencia de acuerdos institucionales sólidos es crucial para el correcto desarrollo del programa.

Asimismo son esenciales Términos de Referencia (TdR) claros, que deberían ser acordados entre las partes principales, y no ser impuestos unilateralmente. Cuando los TdR hayan sido impuestos por donantes en el gobierno del país anfitrión, las autoridades forestales pueden mostrarse reacias a cooperar. La discusión de los TdR debería cubrir lo que se va a monitorear, la información requerida, el control y la validación de la calidad, los protocolos para publicación, temas de sostenibilidad y la importancia de una estrategia de salida.

Una financiación segura para el MFI es claramente importante, como también lo es emparejar al proveedor adecuado de MFI con el contexto específico. El capítulo concluye con una discusión del potencial impacto del MFI y propone indicadores para evaluar estos impactos.

La propia etapa de diseño presenta oportunidades para tratar temas delicados. Ello tendrá su influencia en la posterior relación entre el monitor y el anfitrión, por lo que siempre que sea posible, debería aprovecharse la experiencia del MFI en esta etapa. Ha de actuarse con sumo cuidado para evitar una posible desconfianza mutua, como en el siguiente ejemplo:

En 2002 se llevó a cabo una evaluación del [proyecto de MFI] y ésta indicó que el diseño del proyecto se basaba en el supuesto de que el [gobierno anfitrión] no era de fiar a la hora de llevar a cabo correctamente la gestión de la información sobre delitos forestales.³⁷

Misiones piloto Aunque no es esencial, una demostración de uno a dos meses de cómo podría funcionar el MFI podría ser un punto de comienzo útil para discutir los TdR para un programa de MFI más prolongado. Dichas “misiones piloto” ayudan a aclarar cómo opera el MFI y a hacer un análisis inicial de los problemas de aplicación de la ley, centrándose de esta forma en el proceso de diseño y asegurándose de que cualquier programa cuenta con los recursos necesarios.³⁸

4.1 Anfitriones y Acuerdos Institucionales

A DIFERENCIA del monitoreo externo, que tiene un mandato propio, el MFI, como servicio, debe remitirse a un órgano que asuma la propiedad de los informes y esté comprometido a actuar en base a las recomendaciones. También tendrá relaciones más o menos formales con otras partes interesadas. Los acuerdos institucionales variarán con las circunstancias locales, pero ciertos principios para estructurar el MFI deberían ser empleados en casi todos los casos:³⁹

- 1 **Un sistema de gestión y presentación de informes** que permita planificar y autorizar las actividades del monitor y canalizar sus constataciones. Esto, a su vez, sirve para justificar las decisiones de gestión sobre dónde y qué monitorear.
- 2 **Amplia participación** para asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas. Dar cuentas a una única institución no es un mecanismo lo suficientemente transparente. Hacerlo a un comité de múltiples partes interesadas, que valida y adopta las constataciones, proporciona un amortiguador entre el monitor y los intereses creados.
- 3 **Un sistema de propiedad claro** de los informes, otorgando a los mismos algún estatus en la ley. Podría ser razonable contar con inmunidad contra difamación u otras acciones.
- 4 **Compromiso con una participación continuada.** La voluntad de retener la confianza en el MFI y mantener su independencia del gobierno debe ser mantenida por todas las partes.
- 5 **Participación de servicios públicos clave** que probablemente estarán implicados en actividades relacionadas: policía, militares, poder judicial, ministerio de finanzas, ministerio de desarrollo o planeamiento económico, reguladores de aduanas y comercio.
- 6 **Participación de organizaciones de la sociedad civil**, preferentemente aquéllas con alta credibilidad pública y con la debida consideración de los princi-

pios de buena gobernanza en su organización interna.

- 7 **Un papel proactivo y prominente de comunidad de donantes** Esto alivia la presión sobre el monitor de tener que lidiar constantemente con aspectos de diplomacia, pues los donantes pueden actuar inmediatamente en momentos clave para mantener al MFI en movimiento.
- 8 **Buena definición de disposiciones para la resolución de controversias** en caso de diferencias entre las partes. Los procedimientos relativos a quejas y arbitraje en casos de conflictos deberían ser claramente especificados en el contrato.

Al aplicar estos principios, deberían considerarse tres niveles de participación: el acuerdo contractual, un comité de validación, y posibles relaciones formales con otras partes interesadas. Cada uno de estos elementos tiene implicaciones para los otros dos. Los diagramas en los Anexos 1 y 4 proporcionan algunos ejemplos de las relaciones que diferentes sistemas de monitoreo han adoptado.

4.1.1 Acuerdos Contractuales

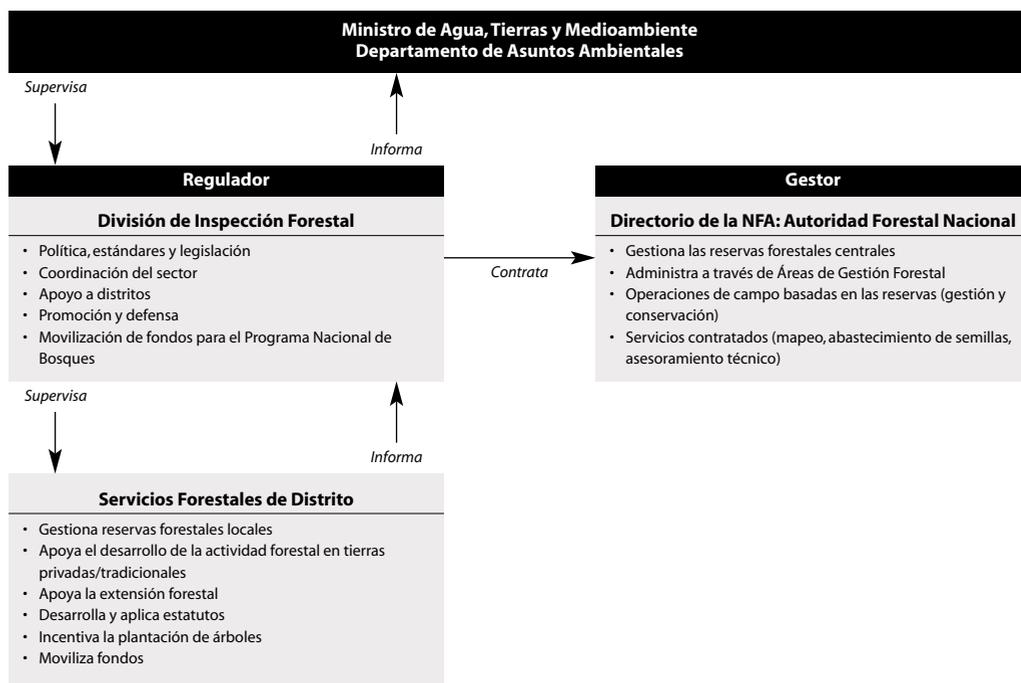
El MFI trabaja necesariamente con muchas partes interesadas, pero no sería viable tener a todos los socios como partes contractuales. El socio individual más importante es el anfitrión, para el cual existen diferentes opciones.

Ministerios de bosques

El anfitrión contractual obvio para el MFI es el ministerio responsable de los bosques como la autoridad legal pertinente, y éste ha sido generalmente el caso hasta la fecha. El mayor riesgo de este acuerdo es que el ministerio forestal en sí mismo tenga un interés creado en controlar la agenda del MFI. De hecho, por razones legales, es el ministro forestal quien generalmente firma permisos de concesiones en representación del estado. En países en los que el ministerio forestal actúa tanto regulando como administrando, el papel del comité de validación (Sección 4.1.2) es crítico como una fuerza equilibradora.

En países en los que ya existe una separación de poderes entre el ministerio forestal y una comisión forestal o

FIGURA 3: *Instituciones forestales en Uganda: separación de roles*



autoridad, estaría justificado para el ministerio recibir al MFI como parte de su función de supervisión. Este es el caso, por ejemplo, en Ecuador, donde los contratistas privados proporcionan dos funciones de control y la función de monitoreo (ver Anexo 1). En Ghana, la Comisión Forestal y su Junta todavía tienen que transformarse en plenamente autónomos políticamente, y los defensores del MFI exigen que el monitoreo sea parte de un “sistema de gobernanza no estatal”. Uganda es halagada por la exitosa separación entre regulación y administración (ver Figura 3), pero actualmente sufre dos limitaciones. En primer lugar, la Autoridad Forestal Nacional (NFA), como administradora, ha gozado de mayores recursos a través de apoyo de donantes que su socio contractual gubernamental, la División de Inspección Forestal (FID). Esto acarrea el riesgo de que la NFA, que es más fuerte, no rinda cuentas ante la FID, que es más débil.⁴⁰ En segundo lugar, no existe todavía una supervisión indepen-

diente. La sociedad civil local, a través de alguna forma de coalición o red, podría proporcionar dicha supervisión.⁴¹

Otros ministerios

Existen buenos argumentos para que el anfitrión del MFI se encuentre fuera del ministerio cuyo comportamiento se encuentre bajo análisis.

*Se ha sugerido, por ejemplo, que el Ministerio de Finanzas sería la ubicación institucional adecuada, en la medida en que los impuestos forestales son un importante componente de los ingresos de gobierno... La oficina del Auditor General sería una ubicación alternativa.*⁴²

De hecho, el proyecto de MFI en Camboya tuvo, desde 1999 a 2003, tres anfitriones: los ministros de bosques y medioambiente, y un representante “punto focal” del Consejo de Ministros. La nueva fase del MFI en Came-

rún que comienza en 2005 tiene al ministerio de planeamiento económico y desarrollo como “propietario de proyecto” y al ministerio forestal como “gerente de proyecto”. En el contexto actual más amplio de apoyo presupuestario directo y buena gobernanza, donde la asistencia de donantes incentiva la responsabilidad y la coordinación interministeriales, este enfoque parece atractivo. En Ghana, los aumentos significativos recientes en los ingresos resultantes de la subasta de concesiones forestales han sido retenidos por el tesoro y denegados a la Comisión Forestal. Esto refleja la desconfianza mutua con respecto a la capacidad de rendir cuentas adecuadamente sobre los fondos. Probablemente, la presencia de un monitor, que responda frente al tesoro (entre otros), hubiera reconciliado esta situación.

Otros anfitriones potenciales

Aparte de los ministerios, se pueden considerar tres anfitriones alternativos: un grupo que represente al poder legislativo, una comisión multisectorial, o una organización que actúe como defensor del pueblo.

El poder legislativo tiene una responsabilidad supervisora y la capacidad de encargar estudios, por lo menos a corto plazo, que podrían hacerlo apropiado para recibir al MFI. En un sistema parlamentario de comisiones, la comisión responsable de examinar el trabajo del ministerio forestal sería una elección apropiada. En otros casos, una comisión del Congreso podría tener el mismo papel. Como sugirió un estudio, “*Esto tendría la ventaja de una participación amplia e inclusiva, involucrando a representantes democráticamente electos de la gama de partidos políticos principales, con un mandato oficial en pos del interés público*”.⁴³ Sin embargo, pueden existir límites legales a la capacidad de las comisiones parlamentarias de establecer contratos con proveedores de servicios por períodos extensos, particularmente más allá de la fecha de las nuevas elecciones.

Comisiones multisectoriales En Perú la *Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal* está diseñada y financiada para encargar estudios. La Comisión comprende los ministerios de agricultura (incluyendo bosques), interior, defensa, asuntos públicos, justicia, educa-

ción, la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Sus objetivos incluyen específicamente la canalización de la cooperación técnica internacional para luchar contra la tala ilegal. Ha sido diseñada para evitar que el ministerio responsable de la actividad forestal tenga un papel dominante, aunque haya habido algo de demora en su establecimiento. Este ejemplo mejora la credibilidad pública haciendo que un grupo de instituciones del estado compartan la responsabilidad de una forma transparente. Asimismo, en comparación con un acuerdo menos formal, esta Comisión tiene una identidad legal, lo que proporciona una manera formal mediante la cual los informes pueden tener una propiedad compartida.

Comisiones de derechos humanos o defensores del pueblo

Estas instituciones tienen muchas similitudes con el MFI, y por lo tanto podrían resultar organizaciones anfitrionas apropiadas. Todas ellas son reconocidas por el estado pero a la vez son independientes. En general, los defensores del pueblo se preocupan de los casos individuales y no de los casos más amplios relacionados con sistemas de gobernanza, y a menudo carecen de capacidad técnica en el sector forestal. Pero, tal y como es el caso de los observadores de elecciones o inspectores de prisiones de la Cruz Roja, tienen un perfil no gubernamental y una credibilidad pública. Más comunes y efectivos en Latinoamérica que en África, se presentan bajo dos tipos diferentes:

- El defensor del pueblo legislativo o “clásico”, establecido por ley, que informa a ministros de estado o al poder legislativo.
- El defensor del pueblo ejecutivo que informa al jefe de la organización que investiga.

Los defensores del pueblo investigan quejas del público sobre errores administrativos, decisiones injustas o aspectos relativos a programas administrados por el gobierno o institución relevante. Sus poderes varían, pero pueden potencialmente contar con total independencia, manteniendo distancia del gobierno o institución. En general no pueden encargarse de quejas de terceros, sino que tienden más bien a iniciar investigaciones que están

basadas en una tendencia sistemática que ha sido identificada, más que tratar una queja individual específica. El trabajo pasado y actual de MFI corresponde a la segunda descripción: los monitores informan al correspondiente ministro en su papel de jefe de un organismo ejecutivo. Sin embargo, el MFI podría ser desarrollado para informar al poder legislativo o al ministro en su rol como vigilante de los asuntos del estado.

Acuerdos contractuales con donantes

La mayoría de los monitores también requerirán un acuerdo contractual con un donante, que proporciona fondos y recibe informes contra el desembolso de gastos. Dependiendo de los acuerdos institucionales y el donante en cuestión, esto puede estar integrado con el contrato principal (como en el caso de la fase de MFI en Camerún con inicio en 2005, y también el caso en Camboya) o bajo la forma de una carta de subvención (como en el caso del anterior contrato de MFI entre 2002 y 2005 en Camerún). En la medida en que el apoyo directo de donantes a proyectos se vea sustituido por apoyo presupuestario directo, los fondos probablemente serán canalizados a través del anfitrión, y esto puede hacer que la independencia del ministerio responsable del sector constituya un mayor reto. En esta situación también se corre el riesgo de disminuir el rol proactivo y prominente para la comunidad donante, como se destaca en el séptimo principio esbozado en la Sección 4.1.

4.1.2 Comité de Validación

Además del acuerdo contractual, puede existir algún tipo de responsabilidad conjunta a través de un comité de validación que revise y valide las constataciones del MFI. En Camerún, por ejemplo, el comité de validación se conoce como el Comité de Lectura, y está integrado por funcionarios del ministerio forestal, donantes y el equipo de MFI, bajo la presidencia del ministro o su representante. La discusión de los informes técnicos detallados sobre infracciones y el sistema de control capacita y desarrolla el sentido de pertenencia al comité entre los participantes, incluyendo a los representantes de la organización anfitriona.

Esto, a su vez, contribuye a la producción de un impacto a largo plazo sobre la tala ilegal, creando un ciclo de revisión y mejora de políticas y procedimientos, así como el seguimiento de casos individuales. La función de un comité de validación no es dirigir al monitor ni cuestionar los hechos constatados durante las investigaciones, ya que esto tendría el riesgo de minar la condición del monitor de independiente. El papel del comité se acerca más al de una revisión académica paritaria, frente al cual el monitor debe sustanciar sus evidencias y justificar sus conclusiones. El comité de validación puede recomendar cambios en los informes con el fin de aclarar hechos, mejorar la objetividad y proporcionar recomendaciones adicionales antes de que dichos informes sean adoptados para su posterior publicación.

Un comité de validación integrado solamente por tres grupos de partes interesadas (como en Camerún) resulta precario, particularmente si una de las partes domina numéricamente y en términos de convocatoria de las reuniones, organización y redacción de actas. Existe el potencial para que exista una confabulación, o lo que es más probable, un conflicto cuando el monitor saca a la luz evidencias que son políticamente delicadas para el anfitrión. De hecho, en ausencia de un comité de validación efectivo, no existe mecanismo sencillo para resolver controversias entre el monitor y la autoridad.

Existen argumentos fuertes para que el comité de validación esté representado por un grupo más amplio. Esto podría incluir diferentes ministerios y/o a la sociedad civil y a representantes de la industria. Esta posibilidad ha sido considerada en Camerún, pero hasta ahora no ha sido implementada. Sin embargo, el contrato para la fase de MFI con inicio en abril de 2005 señala al ministro de planeamiento económico y desarrollo como el “propietario del proyecto” oficial, lo que colocaría a dicho ministerio en el centro del comité de validación.

Si en el comité de validación participan representantes de la sociedad civil y de la industria, serán necesarias salvaguardas para evitar conflictos de intereses. Sería apropiada la inclusión de grupos que cuenten con la debida consideración hacia los principios de buena gobernanza dentro de su estructura. También lo serían las asociaciones comerciales que están distanciadas del negocio en sí mismo pero que son capaces de articular preocupa-

ciones y comunicárselas a la industria. Este tipo de comisión multisectorial promueve un planteamiento más constructivo hacia una mayor transparencia, proporcionando un foro de mediación para debates potencialmente acalorados entre las partes. Pero todo ello tendrá éxito solamente cuando las contribuciones sean abiertas y constructivas.

Cuando el anfitrión es en sí mismo una comisión multisectorial o legislativa (ver más arriba) es posible que este grupo también pueda actuar como comité de validación.

Procedimientos del Comité de Validación

Los procedimientos del comité de validación deben ser diseñados cuidadosamente. Algunos principios básicos son:

- Las reuniones deben ser regulares y automáticas, y no a discreción del anfitrión.
- El número de miembros debe estar limitado, pero debería ser suficientemente amplio para que se vean representadas todas las partes interesadas. El dominio numérico por parte de un grupo podría parcializar la discusión y derivar la atención a conflictos internos dentro de ese subgrupo.
- El informe de cada monitor debe ser presentado al comité para ser analizado. A continuación se acuerdan posibles revisiones y finalmente dicho informe se valida.
- El monitor no publica sus constataciones sin dar en primer lugar al comité la oportunidad de validarlas.
- Todos los participantes del comité tienen el mismo derecho a presentar sus puntos de vista. En particular, el monitor tiene derecho a justificar el contenido de sus informes.
- Se levantan actas de la sesión, se redactan, se aprueban por quien presida y se hacen circular días después de la reunión, con el fin de dar una orientación clara a las posibles revisiones que se han acordado que haga el monitor. En la siguiente reunión tiene lugar un proceso formal de aprobación de las actas, con el fin de sacar a luz posibles malentendidos que surjan de las mismas.
- Las reuniones deben ser lo suficientemente frecuentes, mensuales mejor que trimestrales, para permitir

un ciclo de análisis, revisión y aprobación de informes dentro del periodo que abarcan dos reuniones.

- Una vez que es validado por el comité de validación, un “sello” o marca en la portada de cada informe indicará que ha adquirido estatus y propiedad. La redacción recomendada para el sello es “*Adoptado por [organización anfitriona] como un informe justo y preciso.*”
- Cualquier requerimiento posterior de aprobación por parte del anfitrión usurparía la función del comité de validación, y se correría el riesgo de tener informes que nunca sean publicados porque su aprobación quedara siempre pendiente. Igualmente, podría desembocar en una presión no transparente por parte anfitrión para que se realizara o bloqueara la aprobación de informes. Pero sobre todo, ya que el contenido de los informes es el uso y abuso de los recursos del estado, estos deben ser publicados en interés de dicho estado. Por ello, la organización anfitriona debe publicar todos los informes.

La negociación y documentación de protocolos para el comité de validación y posterior revisión puede consumir mucho tiempo. Pero este proceso en sí mismo ayuda a desarrollar la confianza y competencia de la organización anfitriona. De esta manera, es más probable que las reuniones posteriores del comité de validación sean constructivas y no queden atascadas en, por ejemplo, una discusión extensa sobre la redacción de una frase. Los elementos críticos de estos procedimientos necesitan estar contenidos en los TdR, como se indica en la Sección 4.2.

4.1.3 Otras Relaciones Formales

El monitor interactúa con dos grupos de partes interesadas. Uno de ellos es un grupo de un “círculo interno” con el cual el monitor tiene relaciones formales, y que comprende la organización anfitriona, el organismo de aplicación de la legislación y la comunidad donante, como se indicó anteriormente. El segundo grupo es un círculo más amplio, que incluye a las comunidades locales y a las organizaciones de la sociedad civil, a la industria forestal del sector privado y a las comunidades medioambientales

y de consumidores internacionales. Las relaciones con estos grupos necesitan ser gestionadas de forma que no comprometan la credibilidad pública y la condición independiente del monitor. En general, esto significará que las discusiones solamente tendrán lugar una vez que la información recabada a través del MFI haya sido validada por un comité de validación y esté a disposición pública. Una vez publicados, los informes del MFI pueden ser utilizados por quienes estén interesados, incluyendo la misma organización que proporciona el servicio de MFI.

ONG

Cuando el MFI sea en sí mismo asumido por una ONG internacional, en algunos círculos puede esperarse que el monitor se alie con la “familia de ONG locales”. La sociedad civil local es una importante fuente potencial de información sobre posibles infracciones de la legislación forestal que merecen ser investigadas y verificadas. Asimismo, la sociedad civil es reconocida como crucial para una efectividad a largo plazo, pues puede llegar el momento en que muchas de las funciones del MFI probablemente puedan ser asumidas por ONG locales. Cuando una ONG internacional se prepara para ceder su espacio a una local, puede ser apropiado establecer una relación formal de capacitación. En otras situaciones, una relación de trabajo demasiado estrecha puede tener el riesgo de que se distorsionen las percepciones de justicia.

Otras partes interesadas

Diseñar e implementar el MFI junto con un paquete de reformas más amplias ayuda a asegurar que las actividades se complementan entre sí. El MFI debería beneficiarse del desarrollo sectorial, incluyendo capacitación y reestructuración de la autoridad forestal, trabajo para conferir poder a la sociedad civil y procesos de reforma de políticas. El paquete más amplio no necesariamente tiene que limitarse al sector forestal. En los casos en que los planes de desarrollo incluyen una mayor transparencia y responsabilidad o la lucha contra la corrupción en todo el gobierno, entonces el MFI debería estar incluido en un contexto de reforma más amplio. Esto evitaría la posibilidad de que la autoridad forestal pueda ser percibida como particularmente regresiva en sus esfuerzos de reforma.

Hay dos situaciones en las que podrían requerirse otras relaciones formales:

- Se necesitará un memorando de entendimiento (MdE), si no estuviera establecido explícitamente en el contrato, con los organismos de aplicación pertinentes, con respecto a datos, acceso, inspecciones, medidas de cumplimiento, autorizaciones y sanciones. Un ejemplo de esta situación sería cuando el anfitrión del MFI no sea el ministerio forestal. Pero incluso cuando el ministerio forestal sea el anfitrión, es recomendable un MdE global con el gobierno central que establezca similares tipos de acceso a información de, por ejemplo, la administración judicial, autoridades impositivas y policía.
- El MFI puede operar junto con otras formas de monitoreo, como es el caso de Camerún, donde el proceso de asignación de concesiones, por un lado, y el cambio de cobertura forestal, por otro, están monitoreadas por otras dos iniciativas distintas del MFI, que también existe en el país. Se espera que cada una de estas iniciativas refuerce el trabajo de las otras. Por ejemplo, el descubrimiento de permisos ilegales podría requerir que el monitor investigue la asignación de concesiones, mientras que la información sobre los cambios de la cobertura forestal podría proporcionar al monitor de MFI evidencia para iniciar una investigación de campo. Un MdE escrito entre dichas organizaciones aclarará los roles y estipulará áreas de cooperación.

4.2 Términos de Referencia

UNA VEZ QUE el anfitrión contractual, el comité de validación y otros aspectos institucionales hayan sido acordados, deben redactarse TdR detallados. Unos TdR ambiguos o débiles pueden desembocar en que se pierda demasiado tiempo renegociándolos y revisándolos durante la posterior etapa de implementación. También es importante que la redacción del contrato y los TdR sea sistemática y coherente, eliminando de esta forma el riesgo de que uno contradiga al otro.

Qué considerar

Los TdR necesitan resumir *por qué* se requiere el MFI, *qué* pretende alcanzar, *cómo* operará, tanto en términos prácticos como en términos del *mandato* u obligaciones de cada parte hacia la otra. Cuando el MFI esté basado en un proyecto o dependa de una financiación limitada, también debe establecerse de qué manera será *sostenible* el trabajo a más largo plazo. Estos requisitos son discutidos en detalle siguiendo el modelo de TdR proporcionado en el Recuadro 9. Los TdR pueden también tener secciones específicas sobre las *aportaciones* (presupuesto y descripciones de trabajo), la forma requerida de los *resultados*, su *duración*, y algún tipo de *evaluación*. Todos estos aspectos no son fundamentales para los TdR ni exclusivos del MFI, por lo que no son tratados aquí.

Los TdR deben referirse de manera precisa a las partes involucradas. Dichas definiciones están normalmente establecidas en el contrato. Por razones prácticas, los TdR modelo proporcionados aquí usan la siguiente terminología:

MFI Monitoreo Forestal Independiente. Quienes llevan a cabo el MFI son denominados Monitor.

Organización Anfitriona Socio contractual del Monitor. Puede ser la autoridad forestal, otra institución gubernamental o ministerio, o una comisión multisectorial o parlamentaria (ver Sección 4.1.1).

Autoridad Forestal La autoridad estatal, generalmente el ministerio responsable de los bosques, que es una autoridad superior al Organismo de Aplicación de la



Marcando madera como confiscada

Ley Forestal. La responsabilidad puede estar dividida entre ministerios/autoridades, como es el caso, por ejemplo, de aquéllos responsables de los bosques y el medioambiente.

Organismo de Aplicación de la Ley El Organismo de Aplicación de la Ley Forestal, es decir, la organización u organizaciones a nivel de campo cuyo papel es aplicar la legislación forestal. Estas organizaciones pueden estar más o menos descentralizadas en diferentes países y las líneas de mando pueden estar dirigidas a un gobernador provincial más que al ministerio central. Puede existir más de un Organismo de Aplicación de la Ley, por ejemplo aquéllos responsables de los bosques de producción frente a los responsables de velar por las áreas protegidas.

Misiones de Control Las inspecciones por parte del Organismo de Aplicación al bosque, que pueden ser visitas a aserraderos, lugares de comercialización, puertos, etc.

Comité de Validación Un comité que proporciona un análisis paritario de los informes generados por el MFI (ver Sección 4.1.2).

Orden de Misión El documento requerido por el Organismo de Aplicación de la Ley en algunos países, y que da derecho a gastos y viáticos al llevar a cabo una misión. Éste *no* constituye una autorización para llevar a cabo una misión de por sí, ya que los Agentes de Aplicación de la Ley no deberían necesitar una justificación para cada misión de control, sino que deberían tener derechos genéricos para visitar cualquier parte del patrimonio forestal en cualquier momento. Por lo tanto, la orden de misión es una formalidad contra reclamos fraudulentos por gastos de viaje.



RECUADRO 9: *Modelo de Términos de Referencia*

[Nota. Los períodos de tiempo y otros datos escritos entre corchetes son meramente orientativos. Los plazos pertinentes a nivel local y otros términos/nombres clave tendrán que ser agregados según sea relevante]

Meta

El establecimiento de una buena gobernanza en el sector forestal, con el fin de mejorar la contribución de este sector a la mitigación de la pobreza a través de la gestión sostenible de los recursos forestales y la distribución equitativa de los beneficios acumulados.

Objetivos alcanzables

- **Transparencia** Un aumento sustancial en la cantidad, calidad y credibilidad de la información, para que tanto la legislación forestal como las operaciones de aplicación asociadas estén disponibles de forma transparente a todas las partes interesadas.
- **Capacidad.** Identificación de necesidades y apoyo paritario para mejoras de la capacidad y procedimientos de la Autoridad Forestal y el Organismo de Aplicación de la Ley, de forma que sean capaces de llevar a cabo sus funciones de manera equilibrada y responsable.
- **Política.** Análisis del impacto de leyes, normativas y procedimientos, e identificación de debilidades y limitaciones en su implementación, con el fin de incentivar y contribuir al desarrollo de políticas. En particular, se presentan evidencias de mala gobernanza y conflictos de interés.
- **Participación.** Un mejor entendimiento y respeto de la ley por parte de las organizaciones y personas. Esto incluye una reducción en la actividad ilegal por parte de los operadores madereros y un aumento en la capacidad y motivación de la sociedad civil para asumir el papel de vigilantes. Dicha participación por ambas partes marca el final de la necesidad de un monitor independiente internacional.

Actividades

En términos generales, la actividad principal es comparar las disposiciones de la ley con la realidad sobre el terreno. Por lo tanto, el Monitor debe centrar sus recursos en aquellas áreas [por ejemplo, sistemas de asignación de concesiones, concesiones industriales, áreas protegidas, áreas más pequeñas sujetas a títulos de explotación, transporte, procesamiento y comercio, cobro de ingresos] donde la diferencia entre ambas es más significativa.

- El Monitor y el Organismo de Aplicación de la Ley se reúnen regularmente [por ejemplo trimestralmente] para acordar un **Plan Conjunto** de Misiones de Control que tenga como objetivo alcanzar una distribución equitativa de las misiones a diferentes partes de la zona forestal, dejando tiempo para responder a denuncias y avisos y para hacer inspecciones no programadas mientras se encuentran en algún lugar en particular. Un alto miembro de la Autoridad Forestal [por ejemplo el Inspector General] debería, si fuese posible, asistir a dichas reuniones. El Monitor y el Organismo de Aplicación de la Ley se reúnen regularmente [por ejemplo mensualmente] para revisar/reprogramar los planes e intercambiar información.
- **Misiones Conjuntas** con el Organismo de Aplicación de la Ley, siguiendo el Plan Conjunto para asegurar que todos los permisos de extracción de madera [posiblemente incluyendo una lista no exhaustiva] sean inspeccionados en el campo dentro de un período determinado [por ejemplo un año].
- **Misiones Conjuntas Solicitadas** donde el Monitor y la Agencia de Aplicación de la Ley respondan a avisos o denuncias realizadas por un tercero. Cualquier Orden de Misión requerida por el Organismo de Aplicación de la Ley debería ser otorgada dentro de un plazo de tiempo breve [por ejemplo una semana] para evitar en lo posible cualquier pérdida de evidencia.
- **Misiones Independientes** llevadas a cabo solamente por el Monitor, con el fin de proporcionar una base desde la cual pueda evaluarse la actividad del Organismo de Aplicación de la Ley.
- **Misiones de Verificación** que proporcionan una oportunidad para que el Monitor haga averiguaciones sobre las constataciones de una misión oficial previa en el caso de que no hubieran participado en dicha misión oficial.
- Además de Misiones de Control, el Monitor tiene derecho a llevar a cabo, tras consultarlo con la Organización Anfitriona, **otras**

investigaciones que cubran aspectos específicos del control forestal y las infracciones contra la legislación forestal [posiblemente incluyendo una lista no exhaustiva].

Informes

- Un comité de validación, que incluye representantes de [por ejemplo la Autoridad Forestal, otros ministerios/autoridades pertinentes, el Organismo de Aplicación de la Ley, el Monitor, los donantes, la sociedad civil y la industria], será convocado regularmente [por ejemplo una vez al mes] bajo la presidencia de la Organización Anfitriona. Las reuniones serán automáticas; la ausencia del presidente o de cualquier participante clave no evitará que se lleve a cabo la reunión.
- Poco después [por ejemplo dos semanas] de una Misión de Control, el Monitor presentará un informe de misión al comité de validación. El informe deberá seguir el formato estándar [proporcionado]. El comité de validación revisará cada informe y, según sea necesario, realizará recomendaciones con el fin de aclarar los hechos y mejorar la objetividad. Las actas de las reuniones del comité de validación serán puestas a disposición del Monitor inmediatamente [por ejemplo dentro de los siete días siguientes a una reunión], y aprobadas en la reunión posterior.
- El Monitor, habiendo hecho cambios al informe de conformidad con las recomendaciones del comité de validación, presentará el informe revisado en la siguiente reunión del comité de validación para su aprobación.
- Si el comité de validación no se reuniera dentro de un determinado tiempo [por ejemplo 30 días] tras haber sido convocado, se considerará que no existen objeciones a los informes presentados para su validación.
- El Monitor y la Organización Anfitriona publicarán todos los informes aprobados en sus páginas Web con el sello "Aprobado por [organización anfitriona] como un informe justo y preciso" en la portada. Igualmente, y siempre que este procedimiento haya sido seguido, cualquier informe que no sea aprobado podrá ser publicado, pero en este último caso sin dicho sello.

Fase de Inicio y Análisis Periódico

- La fase de Inicio [por ejemplo de tres meses] será concluida con un Informe de Fase Inicial que incluirá los posibles cambios acordados a las actividades del Monitor y cualquier aclaración de otros aspectos de los TdR. Este informe es únicamente para evaluar aspectos de la gestión del proyecto, y será publicado solo si fuera considerado necesario y apropiado por ambas partes.
- Posteriormente, el Monitor producirá un análisis e Informe Recopilatorio regular [por ejemplo anual]. El análisis proporcionará una oportunidad de actualizar los TdR a la luz

de circunstancias cambiantes. Cada Informe Recopilatorio considerará las medidas tomadas por la Autoridad Forestal y el Organismo de Aplicación de la Ley en respuesta a las recomendaciones realizadas en cada uno de los informes anteriores de misión y otros informes relevantes. Los Informes Recopilatorios no requerirán aprobación del Comité de Lectura y serán publicados por el Monitor solamente.

Mandato

- El Monitor tiene el derecho de acceder a **información** pertinente en poder de la Autoridad Forestal y otros ministerios/autoridades pertinentes, sin necesidad de aprobación previa.
- El Monitor tiene derecho de **movimiento y acceso** a cualquier parte del país con el fin de llevar a cabo cualquier Misión de Control.
- El comité de validación actúa como **amortiguador** entre el Monitor y las partes interesadas: una vez que son aprobados, los informes deben ser publicados por la Organización Anfitriona.
- El Monitor tiene derecho a **publicar** cualquier informe no aprobado tras [por ejemplo 30 días].

En el cumplimiento de su mandato, el Monitor debe en todo momento:

- Dedicar su tiempo exclusivamente a sus actividades profesionales;
- Respetar la confidencialidad y mantener el secreto profesional con respecto a toda la información que tenga en su poder, y comunicar o divulgar dicha información respetando estrictamente en todo momento estos TdR y las leyes del país;
- Demostrar diligencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones;
- Trabajar de forma inteligente con todas las partes interesadas del proceso de aplicación de la ley.



4.2.1 Objetivos alcanzables

La meta y objetivos proporcionados en el Recuadro 9 se correlacionan directamente con el marco conceptual de MFI que se muestra en la Figura 1. Asimismo, se proporcionan resúmenes de los objetivos del MFI en Camerún y en Camboya en el Anexo 4. Dentro de ese marco, el monitor tiene mayor control sobre los niveles más bajos –actividades y resultados– y progresivamente menos influencia directa sobre los niveles más altos –objetivos y fin– ya que estos están sujetos a muchos factores fuera de su competencia.

Al diseñar una iniciativa de MFI, debe tenerse cuidado para asegurar que los objetivos que pueden alcanzarse de forma inmediata son realistas y mensurables. Es importante tener una fase de inicio, durante la cual los objetivos sean validados por una serie de partes interesadas a través de un proceso de consulta, y las actividades requeridas para cumplir con esos objetivos sean acordadas en detalle. Esto proporciona una oportunidad para actualizar y modificar las actividades y procurar el mayor acuerdo posible sobre las intenciones del monitor. Las herramientas de planificación participativa común, monitoreo y evaluación⁴⁴ son útiles para facilitar las consultas iniciales y el proceso debería producir un documento de base con respecto al cual puedan juzgarse las futuras evaluaciones.

4.2.2 Actividades: Monitoreo Forestal

El MFI puede aplicarse en muchos puntos, desde el bosque hasta el mercado y consumidor final. Los objetivos pueden continuar siendo los mismos, pero los TdR variarán dependiendo del énfasis que se dé a las distintas actividades. Algunas actividades pueden ser continuadas, mientras que otras serán estudios únicos.

Se espera que el monitor forestal lleve a cabo misiones sobre la amplia variedad de permisos, contratos y licencias, que deberían estar enumeradas en los TdR. El monitor y el organismo de aplicación de la ley deberían reunirse regularmente para elaborar un plan de misiones conjuntas que cubra todas las partes del bosque de forma equitativa. Existen cuatro tipos de misión de campo:

- **Misiones Conjuntas** Los agentes de aplicación de la



ley y el monitor se embarcan de forma conjunta en una misión planificada de antemano; estas misiones son las más comunes. Se elaboran informes separados, uno por parte del organismo de aplicación de la ley (que quizás incluya una declaración oficial de infracción contra los infractores) y otro por parte del monitor (incluyendo observaciones sobre la conducta de los agentes de aplicación de la ley).

- **Misiones Conjuntas Solicitadas** Se lleva a cabo una misión conjunta, como se indicó anteriormente, pero a solicitud (quizás expresada confidencialmente) de un tercero (en general una ONG o comunidad). Dichas misiones deben ser llevadas a cabo rápidamente (por ejemplo dentro de un plazo de siete días) para minimizar cualquier pérdida de evidencias sobre el terreno.
- **Misiones Independientes** Misiones llevadas a cabo solamente por el monitor, y que cumplen una serie de funciones importantes. Efectivamente, los agentes de aplicación pueden, en ocasiones, ser incapaces o no tener la voluntad de participar en una misión conjunta. También puede ser apropiado responder a una misión solicitada de forma independiente. En general, las misiones independientes sirven como base desde la cual evaluar el trabajo del organismo de aplicación de la ley y asegurar que tengan lugar investigaciones de campo en áreas delicadas. El estatus oficial de un informe de una misión independiente puede ser más débil que el de una misión conjunta, pero continúa siendo fehaciente en la medida en que el monitor continúe siendo fehaciente. Por supuesto, el organismo de

aplicación de la ley tiene la obligación de realizar su propia inspección tan pronto como sea posible, pero la credibilidad de la evidencia se verá debilitada a menos que el monitor participe. Cuando el MFI no esté diseñado para realizar un seguimiento cercano del organismo de aplicación de la ley, las misiones independientes serán la norma.

- **Misiones de Verificación** Cuando el monitor no se une a una misión oficial previa, puede realizar una misión posterior de forma independiente para verificar las constataciones de la misión oficial previa.

4.2.3 Otras Actividades

El monitor no debería limitarse al trabajo de campo de operaciones forestales, sino que debería abarcar periódicamente otras investigaciones, de forma que las técnicas de MFI puedan potencialmente contribuir con aspectos más amplios de la aplicación de la legislación forestal. El monitoreo en el bosque debe funcionar fuera de concesiones y otros títulos, por ejemplo en áreas protegidas o áreas todavía no asignadas. Los TdR deberían incluir una disposición para acomodar nuevos estudios por parte del monitor en respuesta a los cambios de circunstancias. La metodología detallada para otros tipos de monitoreo podría ser acordada caso por caso, pero en general el trabajo seguiría la misma secuencia básica de (i) confirmar con el anfitrión la justificación y la metodología; (ii) obtener la documentación pertinente; (iii) llevar a cabo el estudio; (iv) obtener aprobación de las constataciones del comité de validación; y (v) publicación.

Las siguientes son áreas potenciales que podrían ser incluidas dentro de los TdR o ser formuladas como investigaciones únicas separadas.

Monitoreo de subastas de concesiones al mejor postor

El monitor puede investigar las subastas de concesiones al mejor postor, incluyendo tanto los criterios como los procesos de precalificación y toma de decisiones, aumentando de esta forma la transparencia y la credibilidad pública.

Tanto Camerún como Ghana han procurado el invo-

lucrar a diferentes organizaciones independientes en este área. En Camerún, el monitoreo de subastas lo lleva a cabo una firma legal y de contabilidad local, en representación de la comisión interministerial para la asignación de concesiones. Esto ha llevado a una mejor vigilancia sobre los requisitos técnicos de las compañías licitadoras, y a mejoras en la autenticidad de garantías bancarias.⁴⁵ En Ghana, se emplea un tercero independiente para fijar el “precio base” para cada concesión. Este mecanismo, introducido en parte en respuesta a problemas observados en Camerún, evita que compradores y vendedores confabulen para acordar un precio por debajo del precio de mercado. Esto no es estrictamente monitoreo, aunque una observación independiente de la subasta en sí misma fue propuesta como parte del diseño del sistema de subastas. Un trabajo de monitoreo de esta naturaleza podría incluir también la observación del cumplimiento de las normativas inmediatamente posteriores la subasta, por ejemplo, cumpliendo las condiciones de la garantía de cumplimiento, analizando los planes de gestión y llevando a cabo consultas con la comunidad.

Monitoreo de las asignaciones administrativas de permisos

Cuando no se realizan subastas públicas, se suele dar una mayor falta de transparencia con respecto a la emisión de nuevos permisos. Las técnicas de monitoreo proactivas pueden mejorar los sistemas oficiales, poniendo a disposición del público la información e investigando las preocupaciones de las comunidades locales, las ONG o el sector privado. Además de detectar la actividad ilegal, dicho trabajo puede exponer el abuso de vacíos legales para emitir permisos, vacíos que pueden consecuentemente llenarse a través de una mejora de los procedimientos existentes o mediante procesos legislativos.

Seguimiento de casos legales

Los sistemas de seguimiento de casos pueden diseñarse bien en colaboración con el organismo de aplicación de la ley, bien independientemente y en paralelo a ellos cuando esto sea necesario para mantener la integridad de los datos (la Sección 5.3 contiene detalles adicionales a este respecto). Dichos sistemas tienen dos objetivos relacionados: el organismo de aplicación de la ley puede usarlos

para planificar, evaluar y priorizar su propio programa de inspecciones regulares; y el organismo de aplicación de la ley, los abogados de la autoridad forestal y otras personas pueden usarlos para evaluar el progreso en la aplicación de la legislación forestal. Esto es importante para evitar situaciones en las que el monitor presenta evidencia sustancial y la autoridad forestal evalúa los daños y emite declaraciones de infracción, pero no hay transparencia con respecto al pago de multas y daños. En esta situación, a pesar de que la lista de casos de actividades ilegales crece, el público no tiene información sobre las acciones tomadas contra los infractores o la falta de las mismas.

Además, el monitor debería ser capaz de seguir los casos de otras formas. Esto podría incluir la participación en audiencias, cuando sea pertinente. El monitor también puede informar a una administración sobre antecedentes pasados de una compañía, que deberían ser tomados en cuenta cuando comienza una nueva ronda de asignaciones de concesiones. La publicación de dicha información en la prensa local puede también proporcionar una poderosa influencia sobre la autoridad forestal para seguir el principio de legalidad en posteriores asignaciones de concesiones.

Monitoreo de la certificación de legalidad

Los sistemas que proporcionan certificación de legalidad, en base a nuevas tecnologías como recolección y gestión de datos informáticos, son percibidos crecientemente como una importante parte de la aplicación de la legislación forestal (Ver Anexos 2 y 3). El MFI difiere de ellos pero los complementa en el sentido de que éste último emite certificados o licencias para madera *legal*, mientras que el MFI recolecta evidencia sobre la *ilegalidad*. Algunos estudios de sistemas preliminares de licenciamiento de legalidad ya han puesto de manifiesto los riesgos y deficiencias relativos a la frecuencia de auditorías, obstáculos para el análisis público y contradicciones en el período de validez al compararse con el permiso de concesión.⁴⁶ En la medida en que estos métodos se difundan más, el MFI será capaz de proporcionar una visión independiente, a través de controles continuados de campo en el lugar, de que todo el proceso de licenciamiento es sólido y bien gestionado, y por lo tanto proporcionará credibilidad pública a estas iniciativas.

Puesta a prueba de los sistemas de bases de datos de gestión forestal

Probar la integridad y el valor de los sistemas de gestión de la información del sector forestal (SGI) y sistemas de información geográfica (SIG) mejorará los sistemas de control y responsabilidad sobre los datos y aumentará el acceso público a datos de mapas digitalizados y la propiedad de permisos. El estudio SIGIF (Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière) en Camerún es un ejemplo de un estudio de este tipo. Dicho estudio reveló un corte de madera significativamente excesivo, y recomendó investigaciones de las potenciales infracciones y mejoras en la recolección y calidad de los datos.⁴⁷ A menudo, estos sistemas son desarrollados utilizando fondos de desarrollo internacional con un cronograma de tiempo relativamente breve y sufren por ello el estar insuficientemente mantenidos e infrautilizados a largo plazo. Un estudio de sistemas de cuatro países en Sudamérica para la ITTO informó sobre “debilidades en el seguimiento de algunas variables básicas” con respecto a la recolección de datos, y sobre “ningún avance importante tras la finalización del proyecto” con respecto al trabajo de análisis de datos.⁴⁸ Estas conclusiones sugieren que, aunque la estructura de la base de datos puede ser sólida, su utilidad puede verse minada por la falta de voluntad política para recabar y analizar los datos.

Análisis de datos comerciales

Los análisis del comercio internacional pueden identificar posibles casos de lavado o etiquetado incorrecto de productos madereros comercializados. Un trabajo similar por parte de la ITTO indicó significativas discrepancias entre las exportaciones informadas por un país y los correspondientes datos de las importaciones de otro, y aunque las cifras fueron impugnadas inmediatamente, el análisis no pudo aclarar el grado en que las discrepancias podían ser atribuidas a la deficiente recolección y calidad de datos, la débil coordinación entre organismos o la actividad ilegal. El trabajo de investigación por parte de un monitor puede ayudar a responder a dichos interrogantes y a identificar debilidades sistémicas que promuevan dichas discrepancias.⁴⁹



Monitoreo de aspectos medioambientales y sociales

A pesar del hecho de que muchos de los impactos negativos de la tala legal e ilegal tienen implicaciones sociales y medioambientales, estos aspectos no han sido lo suficientemente enfatizados en el MFI, y merecen una mayor investigación adicional a dos niveles.

En primer lugar, factores sociales y medioambientales son a menudo incorporados en los contratos de concesiones. En general, los planes de gestión forestal deben incluir consultas con la comunidad y negociar los servicios que la compañía maderera podría proporcionar a las comunidades afectadas (construcción y mantenimiento de caminos, provisión de escuelas y centros de salud, etc.). El monitoreo independiente de estos contratos podría fortalecer la voz de las comunidades que sienten que las compañías no han cumplido con sus obligaciones. También podría abordar un problema sistémico, que emana del hecho de que gran parte de estas obligaciones se limitan solamente a los primeros años. Una vez que el camino o la escuela están construidos, queda el interrogante de cómo se mantendrán durante los 30-40 años de duración de la concesión.

Un segundo nivel de preocupaciones medioambientales y sociales se refiere al impacto de la industria made-

ra en el área circundante. Las normativas de gestión forestal a menudo cubren aspectos de contaminación ambiental dentro de la concesión (tratamiento de combustible y otros residuos, protección de fuentes de agua, densidad de los caminos madereros, etc.), pero rara vez consideran el impacto sobre la flora y fauna silvestres, la caza, la productividad agrícola o la salud de las comunidades locales (por ejemplo, los problemas respiratorios a causa del polvo que levantan los pesados camiones por los caminos madereros). Las condiciones de trabajo y potenciales problemas derivados de importar mano de obra inmigrante (descenso de salarios, trastorno social, riesgos para la salud) también son áreas en las que la evaluación independiente podría ayudar a facilitar la negociación y evitar el conflicto.

Monitoreo de la transparencia de los ingresos y distribución de beneficios

En algunas situaciones, aunque la tala pueda ser legal se pueden cometer infracciones derivadas de la falta de pago de tasas e impuestos (por ejemplo, declarando menos de lo producido, transfiriendo costes, etc.). De forma similar, la porción de ingresos que por ley se asigna a las comunidades puede no llegarles y permanecer en poder de élites locales. El MFI puede investigar si se están si-

guiendo las normativas pertinentes. También puede ayudar a clarificar el sistema que rige esta distribución e informar a las personas sobre cómo se supone que debería funcionar. En Ghana y Camerún, por ejemplo, los gastos están comenzando a ser publicados regularmente por la autoridad forestal.

Una consecuencia del hecho de que las personas sepan cuánto han recibido los representantes de sus comunidades en su nombre ha sido su demanda de mejores servicios a estos representantes, fortaleciendo de esta forma la democracia local y haciendo que la apropiación indebida de este dinero sea más difícil.

Monitoreo del cumplimiento de contratos

Las habilidades del MFI pueden ser utilizadas para monitorear la implementación de cartas de servicio y contratos de una autoridad forestal. Esto será cada vez más pertinente con la tendencia a otorgar a las autoridades forestales un grado de autonomía del estado. De hecho, en Ecuador dicha separación de roles ha llevado a una privatización de la administración de concesiones y a una asociación del gobierno con la sociedad civil que proporciona una parte de la supervisión. Las cartas de servicio (un contrato con el público) y contratos de cumplimiento (un contrato con una junta o ministerio) son herramientas para hacer que la rendición de cuentas sea más explícita y, por lo tanto, monitorizable. En muchas ocasiones los organismos del gobierno no están preparados para pasar a esta situación directamente desde su estructura de mando y control, y por ello el MFI puede ayudar a proporcionar presión para que se lleve a cabo esa transición hasta que la sociedad civil local esté suficientemente empoderada.

4.2.4 Informes

Una vez que el trabajo de campo se completa, debería compilarse un informe para cada misión. Es fundamental, como se indicó anteriormente, que los informes del monitor estén separados de los del organismo de aplicación de la ley. Incluso cuando se llevan a cabo misiones conjuntas, el monitor no tiene derecho a elaborar declaraciones oficiales de infracción, ya que esto es exclusiva-

mente tarea de los funcionarios forestales autorizados. Los protocolos que rodean este proceso, aunque están sujetos a observación por parte del monitor, no están incluidos en sus TdR. Se espera, pues, que los agentes de aplicación de la ley presenten su propio informe al comité de validación, pero la experiencia sugiere que, mientras tanto, el trabajo del monitor debería continuar.

Además de los informes para cada misión, deberían elaborarse informes recopilatorios de forma periódica. Estos describen las tendencias generales en la aplicación de la legislación forestal, resumen las actividades del monitor e informan sobre el progreso hacia los objetivos. Asimismo, contribuyen a la mejora de los procesos administrativos y legales que siguen a la observación de infracciones: cálculo de daños y multas, subastas de madera confiscada, cobro de multas y resultado de litigios. Los TdR deben permitir la inclusión de dichos informes y no limitar la capacidad del monitor de sacar conclusiones solamente para misiones individuales.

4.2.5 Mandato

Los TdR deben estar diseñados para asegurar que el MFI alcance sus objetivos: transparencia, responsabilidad, reforma de políticas/procedimientos y participación. Estas son todas características tradicionalmente no asociadas con estructuras de mando y control, por lo que se necesitan ciertas salvaguardas en los TdR para otorgar a todas las partes la confianza para proceder. Con este fin, se deben incluir cuatro protocolos principales en los TdR, que deben ser obligatorios tanto para el monitor como para la autoridad forestal: acceso sin restricciones a la información, libertad para viajar, un cierto nivel de inmunidad y derecho a publicar.

Acceso sin restricciones a la información

Con el fin de planificar y llevar a cabo misiones de campo, el monitor debe tener acceso a la información pertinente, incluyendo (pero sin limitarse a) la indicada en el Recuadro 10. Se recomienda que el monitor lleve consigo una copia de su contrato y TdR o una carta de autorización ministerial explícita para evitar cualquier duda sobre el derecho del monitor a entrar a bosques, aserraderos, etc.



RECUADRO 10: *Lista de información que ha de ser puesta a disposición del monitor*

- Todas las leyes, decretos, normas, reglamentos, procedimientos, códigos de conducta y decisiones ministeriales o departamentales relativas al sector forestal.
- Una lista de titulares de concesiones y otros títulos, incluyendo sus datos, contratos, acuerdos de inversión, antecedentes oficiales, planes de gestión forestal sostenible y evaluaciones de impacto ambiental y social.
- Una lista de todos los subcontratistas que cortan, transportan o procesan en representación de los poseedores de títulos, incluyendo sus datos completos.
- Un conjunto completo de concesiones actualizadas y otros títulos y permisos de utilización. Mapas de títulos de tala válidos y vencidos, incluyendo coordenadas UTM, que muestren claramente el año de operación para cada cupo de corte sucesivo.
- Todos los permisos de corte anual u otros que indiquen el volumen y número de árboles por especie que el poseedor de un título está autorizado a extraer, así como los datos de producción que declara el poseedor de un título. Cualquier base de datos oficial que contenga esta información.
- Un mapa que muestre la ubicación de todas las instalaciones de procesamiento legales y copias de todas las licencias oficiales, incluyendo datos sobre la capacidad, insumos y producción de estas instalaciones.
- Cualquier trabajo estadístico sobre métodos o registros históricos de inventario de cobertura forestal y utilización de la tierra.
- Todos los permisos de transporte.
- Cualquier registro de violaciones de la legislación forestal y registros que muestren el progreso de casos en los tribunales.
- Documentos de cobro de impuestos y documentos relativos a multas y litigios. Cualquier seguimiento de datos u otra base de datos oficial que contenga esta información.
- Registros de exportaciones relativos a los productos forestales.

El monitor debe ser mantenido al día de cuándo suceden casos judiciales, y ha de tener acceso al registro de violaciones de la ley y derecho a reuniones regulares con los funcionarios en cuestión. (Esta información puede ser proporcionada por un sistema de seguimiento de casos, dependiendo de su nivel de sofisticación; Ver la Sección 5.3). El monitor debe estar informado sobre las reuniones entre los agentes de aplicación de la ley y supuestos infractores, y debe también tener la opción de participar en las mismas. Esto es particularmente importante si los agentes de aplicación de la ley descubren una infracción en el campo pero nadie está disponible para recibir los cargos. En dichos casos, los agentes de aplicación de la ley están obligados a citar al acusado a una audiencia posterior para notificarle la declaración oficial de infracción. El monitor debería participar en dichas audiencias de la misma forma en que trabajan con los agentes de aplicación de la ley en el campo.

El acceso a esta información debe permitirse en general, no solo en algunos casos. Al mismo tiempo, el monitor debe limitarse a tener acceso solamente a la información requerida para realizar el trabajo, y debe mantener toda la información de forma confidencial hasta que sea aprobada por el comité de validación. Obviamente, el monitor debe estar familiarizado con la ley y las normativas. Cuando no sean publicadas en un formato al que se pueda acceder fácilmente, el monitor puede cumplir una importante función en facilitar dicho acceso.

Libertad para viajar

El monitor debe poder visitar cualquier parte del bosque o depósitos de madera y fábricas de procesamiento en cualquier momento, así como de observar la actividad tanto de los agentes de aplicación de la legislación forestal como de los madereros. La gama completa de permisos de gestión forestal y corte de madera deben estar disponibles para su inspección. El uso responsable de este derecho se encuentra delineado en la sección “Actividades” de los TdR, donde se especifican los diferentes tipos de misiones. Aunque debería darse prioridad a las misiones conjuntas si son efectivas, las misiones independientes proporcionan una base útil desde la cual pueden interpretarse las misiones conjuntas, ya que ayudan a evaluar el nivel de ilegalidad documentado independientemente



en relación con el documentado por los funcionarios. Es crucial que tanto los donantes como los gobiernos anfitriones acepten el uso responsable de misiones independientes como una herramienta vital para cualquier programa de MFI veraz.

Nivel de Inmunidad

El MFI es un servicio de información y deben existir salvaguardas para evitar situaciones en las que se “culpa al mensajero”. El monitor debería beneficiarse de una cierta inmunidad, especificada contractualmente, por la cual sus informes son escritos y publicados como un derecho y función del estado. Una vez aprobados, los informes son publicados por la organización anfitriona, y tanto esta organización como el monitor deberían ser inmunes a difamación u otras acusaciones. Dicha inmunidad emana del hecho de que el sujeto del informe es el uso o abuso de recursos del estado y por lo tanto es de interés público, pero a la vez debe estar limitada con el fin de excluir corrupción, negligencia grave, fraude y violación de la ley penal.

Derecho a publicar

La capacidad de publicar lo que pueden ser constataciones controvertidas es una poderosa herramienta y debe ser empleada con precaución. El monitor debe tener el derecho a publicar sus constataciones, pero debe ejercer este derecho con profesionalismo y moderación, particularmente siguiendo los protocolos del comité de validación. Si un monitor u otra parte no respetara estos protocolos y “filtrara” información antes de la aprobación por parte del comité de validación, afectaría seriamente la relación con el anfitrión, el organismo de aplicación de la ley y los donantes, y minaría el MFI mismo.

4.2.6 Sostenibilidad

La independencia del monitor no debe verse comprometida por una relación demasiado cercana con otras personas, pero sin embargo debe ser capaz de proporcionar apoyo para mejorar sus capacidades tanto en la aplicación de la ley como en el monitoreo. Esto podría incluir:

- Establecer sistemas de gestión de la información (SGI) y procedimientos de manera que todos los permisos sean monitoreados equitativamente y que se supervise el avance en los casos legales. Por ejemplo, en Camerún se construyó una base de datos de seguimiento de casos para el anfitrión.
- Proporcionar capacitación técnica en sistemas de información geográfica (SIG), y uso de instrumentos de campo (GPS, mapeo digital).
- Aclarar los roles y relaciones en el organismo de aplicación de la ley y otras organizaciones involucradas en la aplicación de la ley, llevando al desarrollo de mejores estrategias y procedimientos.
- Elaborar publicaciones tales como una guía fácil de seguir de las leyes y normativas forestales.

Estas actividades beneficiarán a los agentes de aplicación de la ley y a otros funcionarios de la autoridad forestal, pero la capacitación técnica en la identificación, preparación de informes y recolección de evidencias sólidas de infracciones también puede ser particularmente beneficiosa para las comunidades locales.

Estrategia de Salida

Los TdR definen el plazo contractual, y también deberían establecer indicadores de éxito. En la Sección 4.6 se proporcionan posibles indicadores de éxito. Éstos deben incluir la descripción de un sistema que funcione, que sea transparente y responsable y en el cual el monitoreo por parte de la sociedad civil sea un componente normal, y donde los *proyectos* de MFI, particularmente aquellos implementados por un monitor internacional, ya no sean requeridos. Las mejoras en la gobernanza fortalecerán el principio de legalidad, pero siempre se necesitará un sistema de controles y equilibrios. Esto podría implicar organizaciones de la sociedad civil más fuertes, que hagan que los gobiernos rindan cuentas, o una alianza combinada del gobierno y la sociedad civil que supervise la operación de aplicación de la legislación llevada a cabo por el sector privado, como en Ecuador.

Un enfoque para reducir la dependencia de un monitor internacional es pasar de una presencia permanente a estudios intermitentes. Una vez que las operaciones de aplicación de la ley hayan alcanzado un estándar alto, los controles breves, infrecuentes y no anunciados serían suficientes para mantener dicho estándar. El monitor puede usar su derecho (pero no obligación) de unirse a cualquier actividad de aplicación de la ley para reducir gradualmente el número de misiones conjuntas, pero también hacer controles sorpresa a los agentes de aplicación de la ley en el campo. Este proceso sería reversible, es decir, se aumentarían las actividades de monitoreo si la gobernanza se deteriorara. Lo que es más probable es que el foco de la atención del MFI pudiera desviarse para responder a nuevos desafíos según los monitores fueran comprendiendo y adaptándose a la actividad ilegal crecientemente sofisticada:

El monitoreo también necesita ser complementado por otras formas de evaluación y otras actividades que ayuden no solamente a asegurar disciplina en el sector, sino también a ubicar su futuro curso en los patrones más amplios de desarrollo de la sociedad. Una estrategia de este tipo proporciona la mejor oportunidad de asegurar que las iniciativas tengan realmente importancia nacional y que la legalidad se traduzca en legitimidad pública. Nuevamente, la implicación es que el monitoreo debería situarse en un marco más amplio de reforma de la gobernanza.⁵⁰

4.3 Financiación

HASTA LA FECHA, el MFI ha sido financiado por fondos de asistencia internacional al desarrollo, incluyendo apoyo de agencias multilaterales (PNUD, Banco Mundial, CE, IUCN), y ayuda bilateral (DFID, CIDA, Danida). Los costes del reciente trabajo de MFI en Camerún y Camboya se indican en el Recuadro 11, pero debe hacerse referencia a ellos con precaución, ya que variarán según las circunstancias específicas.

Se ha argumentado de forma convincente que la asistencia de donantes continúa siendo el método más viable de financiar el MFI. Las otras posibilidades tienen diversos inconvenientes. La tributación general es vulnerable a las prioridades políticas cambiantes. La tributación sectorial, particularmente de actividades que implican producciones con valor agregado, es más prometedora pero pueden llevar consigo una presión asociada para que la industria se involucre más profundamente en las actividades de monitoreo. La hipoteca conlleva el dilema ético de que un mayor cumplimiento lleva a multas menores y por lo tanto menos dinero para el monitoreo, aunque un nivel más alto de tala legal también debería aumentar los ingresos por impuestos. Las transferencias de, por ejemplo, impuestos del agua, probablemente serán aceptables públicamente solamente en bosques severamente degradados y que estén asociados a un aumento en la concienciación sobre problemas ambientales.⁵¹

Mientras tanto, la asistencia al desarrollo está promoviendo de forma creciente el compromiso del gobierno a través de herramientas como apoyo presupuestario directo. Como resultado, es probable que el MFI opere en un ambiente en el cual los donantes estén menos dispuestos a intervenir directamente a través del uso de condicionantes a la ayuda. Esto puede presentar una contradicción en algunas situaciones en las que “*los países que más necesitan apoyo anti-corrupción de [organizaciones de desarrollo internacionales] también son los países que probablemente soliciten menos ayuda para combatir la corrupción.*”⁵² Sin embargo, la buena gobernanza y la reducción de la pobreza continuarán siendo temas dominantes den-



RECUADRO 11: *El coste del MFI*

El monitor a tiempo completo en Camerún desde mayo de 2002 a marzo de 2005 ha sido la iniciativa de mayor duración de este tipo hasta la fecha. Comprendió cuatro miembros de equipo (incluyendo un expatriado) y dos empleados de apoyo. El proyecto no tuvo identidad legal en Camerún y fue gestionado desde el Reino Unido, por lo que también hubo costes de personal, administración financiera y otros en el Reino Unido.

El coste mensual promedio durante este período fue de 40.000 dólares. Esto no incluye equipamiento como el vehículo 4 x 4 y las dos motocicletas, proporcionadas por un donante, ni tampoco actividades extra como la capacitación de funcionarios locales y personal de ONG o el trabajo de diseño de base de datos para un sistema de seguimiento de casos. Para poner esto en perspectiva, durante el mismo período, el Gobierno de Camerún cobró más de 7.5 millones de dólares a infractores por concepto de multas, daños e intereses (ver Recuadro 12).

Desde enero a diciembre de 2004, el contrato de monitoreo en Camboya fue estimado en 425.000 dólares, incluyendo dos expatriados, un miembro técnico de personal Khmer, un chofer y contribuciones de tiempo parcial del Director del Proyecto desde el exterior y trabajo de mapeo. De ello, 38.000 dólares fueron gastados en un vehículo 4 x 4 y equipamiento de oficina.

tro de la comunidad de donantes, y con ello los donantes probablemente continuarán financiando al MFI, aunque a través de diferentes mecanismos, como por ejemplo:

- Reuniendo fondos de múltiples fuentes, a través de un fondo común o fiduciario, lo que aumenta la responsabilidad y demuestra el apoyo internacional más que reflejar la agenda del donante en concreto. Igualmente, ayuda a contrarrestar cualquier comportamiento errático y no coordinado por parte de donantes individuales, que puede llevar a otros a tener que asumir la responsabilidad. También reduce la carga de tener que producir múltiples informes para distintos donantes.
- La financiación conjuntamente con un paquete de reformas más amplias, usando, por ejemplo, un fondo común o fiduciario, contribuiría con la garantía financiera del MFI, ya que habría un elemento de dependencia mutua entre diferentes componentes del paquete.
- Una fuente de fondos prevista es el apoyo propor-

nado a través del licenciamiento de legalidad de la UE como un componente en los Acuerdos de Asociación Voluntaria (AAV): “*Para asistir a los Países Socios en el cumplimiento de los compromisos con los [AAV], la asistencia técnica y financiera de la UE podría ser incluida en los Acuerdos de Asociación*”.³³

Obviamente los costes variarán con el volumen e integración del equipo de monitoreo, el alcance de los TdR y el tamaño del país o zona forestal que vaya a ser monitoreada. Aunque es importante acordar un mandato amplio para el MFI, que permita la observación de la amplia gama de las actividades relacionadas con el bosque, el monitor debe contar con los recursos humanos y financieros para llevar a cabo esto de manera efectiva. En el pasado, las limitaciones financieras han llevado a los monitores a priorizar generalmente las concesiones madereras a escala industrial, en detrimento de algunos de los demás aspectos sugeridos en la Sección 4.2.3.

4.4 Riesgos

LOS RIESGOS pueden derivarse de una serie de fuentes. Es importante identificar los riesgos de una iniciativa de MFI durante su fase de diseño, aunque sus impactos afectarán a diferentes etapas, y son por lo tanto discutidos en las secciones relevantes:

- Las consecuencias del diseño deficiente son delineadas en la siguiente sección.
- La elección inapropiada del monitor se discute en la Sección 4.5.
- Los efectos colaterales negativos de un diseño que de otra forma sería válido y daría resultados positivos se tratan en la Sección 4.6.4.
- La Sección 5.6 presenta una serie de áreas potenciales en las que el conflicto con diversas partes interesadas puede hacer que la implementación sea difícil.

Riesgos de un diseño deficiente

Un riesgo deriva de la elección inicial entre el MFI oficial y el monitoreo externo. Un gobierno anfitrión reacio puede sentir que es más fácil ignorar a un monito externo si es “parte de la familia de ONG”. Por otra parte, puede sentirse más capaz de “revocar el permiso que se otorgó al MFI”, suspendiendo el contrato en cualquier momento.

El riesgo más significativo deriva de las adaptaciones e incorrecto concepto del MFI, que de una forma o de otra distorsiona el requisito de transparencia e independencia en pro de una aceptabilidad más fácil. Estos son algunos ejemplos:

- El mandato oficial implica que el monitor apoya la trayectoria general de las políticas del país anfitrión. Los potenciales proveedores de MFI deberían por lo tanto declinar una invitación para proporcionar monitoreo si las políticas para apoyar al gestión forestal sostenible y los derechos de la población a beneficiarse con la riqueza de sus recursos naturales comunes están ausentes o son totalmente inadecuados, y no hay compromiso por parte de la organización anfitriona para cambiar esta situación.

- La organización anfitriona siente que, como contratista, debería controlar los resultados del monitor. El monitor puede verse expuesto en este caso a presiones para censurar los informes o elabora informes a los que no sigue acción ninguna. Las salvaguardas en los TdR deberían proteger contra esto, pero finalmente un proveedor de MFI puede sentirse obligado a renunciar si se obstaculiza la realización de su trabajo.
- En ausencia de un organismo de aplicación de la ley que funcione debidamente, el monitor puede acabar cumpliendo un rol sustitutivo, que probablemente dejará al margen y desmoralizará a las autoridades oficiales. Los TdR deberían proscribir esto y aclarar que el objeto primario de las observaciones del monitor es el organismo de aplicación de la ley. Si éste último carece de un nivel mínimo de eficiencia o de la voluntad para actuar, el monitor necesitará adaptar su papel para procurar mejoras en el ambiente operativo.
- Otros sistemas de control, verificación o licenciamiento rotulados como “monitoreo”, pero con menos énfasis en la independencia, tienen el riesgo de minar el concepto de MFI. El sistema BRIK en Indonesia, el sistema FORCOMS en África Central y el sistema de seguimiento de troncos VILM (Verificación Independiente de Legalidad de la Madera)⁵⁴ acarrear este riesgo a menos que el MFI sea incluido como un componente totalmente independiente (ver Anexos 1 y 3).



Tala total de pinares en pendientes pronunciadas en Honduras. ¿Devastación legal?

Riesgos para las organizaciones anfitrionas

Ser anfitrión de MFI y tomar medidas que apunten a la transparencia y la responsabilidad puede implicar riesgos para una autoridad forestal. El aumento en la disponibilidad de información pública en el sector forestal en Ghana (a través de la página Web de la Comisión Forestal) y en Camerún (a través del trabajo del monitor), son buenos ejemplos. En éste último caso, el hecho de que el ministerio haya establecido y presidido un comité de validación, que discutió informes de campo en ocasiones críticas, y estampó su aprobación para la publicación, expuso los trabajos del departamento al análisis público. Permitir este nivel de análisis demuestra la voluntad del país para adoptar iniciativas de transparencia.

Cuando el anfitrión no es el ministerio relevante, puede deberse a una reticencia a asumir la responsabilidad para resolver problemas aparentemente insolubles en el sector. Por otra parte, para una comisión parlamentaria, defensor del pueblo, o comisión multisectorial, ser

anfitrión del MFI implica el reconocimiento de que existe un problema, pero asimismo hace surgir la expectativa de que pueden hacer algo con respecto al mismo. El riesgo de fracaso será particularmente significativo para las reputaciones de miembros electos o funcionarios superiores.

Riesgos de donantes

El papel de los donantes en la convocatoria del MFI implica dos riesgos significativos. En primer lugar, cuando el MFI haya estado vinculado a condicionantes a la ayuda, la iniciativa se ve como impuesta desde el exterior, y esto no envía un mensaje de relaciones constructivas al gobierno anfitrión. En segundo lugar, la fatiga de los donantes puede ser un problema sistémico, ya que sus prioridades cambian con el tiempo. La base para el MFI puede posteriormente verse minada, particularmente si las políticas cambiantes de los donantes flexibilizan prematuramente los condicionantes a la ayuda.

Árbol talado y cortado ilegalmente con una sierra manual



4.5 Correspondencia de los proveedores de MFI con el contexto

UNA VEZ QUE el anfitrión y la financiación han sido identificados y se han acordado los TdR, debe elegirse el proveedor de MFI. El principio de transparencia debería comenzar con la selección del propio monitor, por lo que debería adoptarse algún tipo de proceso licitatorio. Sin embargo, organizar esto puede tomar mucho

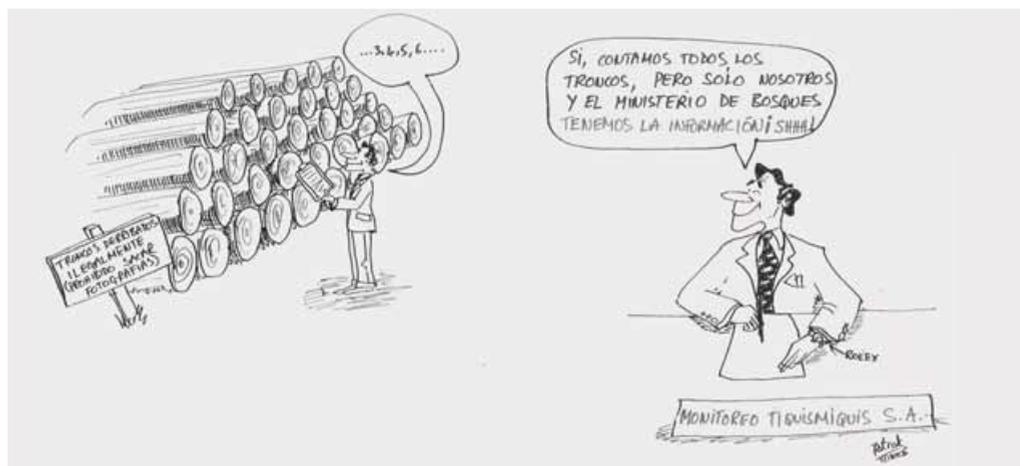
tiempo, y mientras tanto puede ser conveniente invitar a un monitor provisional en vez de esperar a que se complete el proceso licitatorio.

En la mayoría de los procesos licitatorios para MFI es preferible convocar a la presentación de ofertas de una lista restringida de potenciales proveedores, en vez de convocar un proceso completamente abierto. Las invitaciones a procesos licitación han especificado en el pasado el requerir una organización sin ánimo de lucro (incluyendo instituciones de investigación o académicas), y/o internacional. Según se describe en la Sección 3.3, hay un espectro de ámbitos de gobernanza en los que el MFI podría ser apropiado, que se corresponden en gran medida con la fortaleza de la sociedad civil, y que están esbozados en la Figura 4.

FIGURA 4: Correspondencia del contexto con el proveedor

Espectro de situaciones de gobernanza	← ‘Estados fallidos’	← Gobernanza deficiente	← Buena gobernanza →
Correspondencia con el nivel de intervención de “monitoreo”	← Monitoreo externo	← MFI	← Auditoría
Mandato oficial	No	Sí	Sí
Rendición de cuentas	No se rinden explícitamente cuentas al anfitrión	El comité de validación proporciona un análisis paritario y actúa como amortiguador contra los intereses creados	Arraigada en la rectitud y estándares profesionales comunes
Relación de trabajo con el gobierno anfitrión	Totalmente independiente	Asume tanto un trabajo conjunto como independiente, según corresponda	Trabaja solamente con información proporcionada por el anfitrión
Actitud	Guiado por valores no económicos, mandato propio	Guiado por valores no económicos y estratégico en sus métodos, pero respeta el mandato oficial	Tecnocrático, enfoque mecanizado del mandato oficial
Acceso a información	No tiene acceso formal a información oficial	Acceso contractual a información oficial	Acceso contractual a información oficial
Base de la credibilidad	Reputación y antecedentes	Reputación y antecedentes, reforzados por el análisis paritario regular y transparente de la calidad de los informes	Reputación y antecedentes y sistemas de acreditación
Riesgos	Calidad de la información minada si no hay análisis paritario	Conflicto de interés si se informa a una institución que tiene tanto un papel regulador como de gestión	Riesgo de autocensura si los intereses se transforman en los del anfitrión

La falta de estructuras hace imposible la aplicación de la legislación forestal. Sanciones internacionales recomendadas contra el comercio de madera.



Como indica la Figura 4, el MFI es apropiado para una amplia gama de aplicaciones en el ámbito central de la “gobernanza deficiente” y más allá. La aplicabilidad del MFI está limitada por ambos lados de este terreno central. En algunas situaciones el riesgo de conflicto con el gobierno anfitrión es tan alto que un monitor enteramente externo resulta más apropiado (actualmente, en Indonesia y en Camboya existen monitores externos). Más a menudo, el principio de legalidad predomina y las organizaciones de vigilancia de la sociedad civil funcionan en la medida en que el enfoque de auditoría haya sido considerado adecuado (como en Norteamérica y Europa Occidental, por ejemplo).

La Figura 4 también sugiere por qué debería designarse tanto una organización internacional como sin ánimo de lucro para el MFI. Aunque la auditoría es una actividad técnica bien establecida y bien entendida, el MFI no es aún bien entendido ni es meramente técnico. Efectivamente, implica un importante grado de entendimiento político y diplomacia, donde la seguridad personal, tanto en el sentido físico como en términos de integridad personal y exposición profesional, puede ser desafiada. Como sucede con el monitoreo de elecciones, una presencia internacional en el equipo de monitoreo, junto con el respaldo y apoyo de una organización internacional, acarrea menos probabilidad de estar bajo el mismo grado de presión que una totalmente local. Sin embargo, el equipo de monitoreo también requiere cono-

cimiento local y habilidad para entender las condiciones sociales, legales, técnicas y políticas particulares.

La necesidad de un proveedor sin ánimo de lucro se indica por los términos “guiado por valores no económicos” y “riesgo de que los intereses se transformen en los del anfitrión” en la Figura 4. Las organizaciones guiadas por valores no económicos ofrecen un nivel de integridad más allá de cumplir un estándar mínimo que satisface los TdR, y el monitor hará un esfuerzo extra para cumplir con los objetivos del MFI. Por el contrario, las compañías consultoras tienen como impulso primario el deseo de producir lo que la parte contratante requiere, y luchará para asegurar que sus intereses se transformen en aquellos del anfitrión. Ello solamente tendrá éxito cuando el anfitrión esté suficientemente separado de los intereses creados de manera que pueda trabajar genuinamente hacia objetivos de política a largo plazo. Cuando haya una discrepancia significativa entre la retórica y la realidad de las políticas, las organizaciones de auditoría comercial, guiadas por su sistema de acreditación profesional, pueden no estar preparadas para arriesgarse a trabajar más allá de estos límites y no querrán meterse en el terreno de la política. Como se indicó en un contexto diferente, “*Las ONG son . . . capaces de hacer pública información delicada o políticamente importante – algo que las organizaciones intergubernamentales a menudo son reacias u odian hacer por su dependencia de los estados miembros en términos de recursos*”.⁵⁵ Lo mismo puede decirse de ONG en comparación

con las organizaciones del sector privado, pues éstas últimas dependen de buenas relaciones con socios contratantes para futuros contratos.

Independencia

Sin importar quién sea el proveedor, pueden surgir tensiones del trabajo de MFI, pues opera en un ámbito político en el que quienes toman decisiones pueden estar íntimamente ligados con la actividad ilegal. En este contexto, los informes de MFI bien pueden ser “malas noticias”. Por lo tanto, el asunto de corresponder al proveedor con el contexto se transforma en “¿quién está mejor capacitado para responder a dichos desafíos de forma que fomente los objetivos de MFI?” Una organización que carezca de profesionalismo puede estar tentada a usar lenguaje emotivo y exagerar. Esto centralizará las críticas en su propio comportamiento y distraerá la atención de los hechos. Una organización que sea fácilmente sobornada por los intereses creados desacreditará todo el con-

cepto de MFI. El MFI debe ocupar el terreno medio a través de la preservación de su independencia e integridad profesional, aunque ello resulte en la interrupción de su contrato.

Contar con buenos antecedentes de independencia de intereses creados, rigor y objetividad en los informes y credibilidad pública son todos componentes importantes en la selección de un monitor, pero la estructura del MFI también desarrolla mecanismos internos para mantener su credibilidad. La validación por parte del comité de validación, seguida por la obligación de publicar, proporciona una oportunidad para examinar al monitor. Si los informes son demasiado emotivos o demasiado débiles, la reputación del monitor se verá afectada. Por lo tanto, la confianza en los informes de un monitor se prueba a través de una evaluación transparente de cómo son elaborados, y no simplemente por el tipo de monitor que los elabora.



4.6 Indicaciones de impacto

EL MFI INFLUYE en la transparencia, la responsabilidad y la gobernanza en diferentes grados y momentos en el tiempo. La Tabla 3 proporciona una lista resumida de los indicadores que podrían ser usados para evaluar el impacto del MFI en cada una de estas áreas, tanto en términos de la conducta del monitor de forma independiente como de la influencia más amplia del MFI. A menudo, sin embargo, es difícil diferenciar entre los



dos. Un útil estudio realizado por Kishor y Rosenbaum presenta una “*lista extendida aunque preliminar de ilegalidades e indicadores asociados*”, que establece “indicadores ideales” así como aquéllos que están disponibles actualmente, para una gama de 14 clases de actividad ilegal y corrupción.¹⁶

La evaluación del impacto en la reforma de la gobernanza que provoca el MFI resulta difícil por dos razones. En primer lugar, la propia ausencia de información al comienzo del programa dificulta describir un escenario de base desde el cual puedan realizarse evaluaciones cuantitativas sobre, por ejemplo, número de infracciones detectadas o tasas de pago de multas. En algunos países, incluso el número de títulos forestales se encuentra en discusión. En segundo lugar, una mejor aplicación de la ley puede cerrar algunos agujeros, pero puede abrir otros, por lo que la evaluación de si el impacto general es positivo o negativo puede resultar difícil. Muchos indicadores de resultados inmediatos e impacto a largo plazo son meramente descriptivos, y la única forma de evaluarlos es a través de consultas regulares con las partes interesadas.

4.6.1 Información y Transparencia

Un impacto temprano del MFI es un aumento sustancial en la cantidad, calidad y credibilidad de la información sobre los sistemas de gestión forestal y de control, así como sobre la actividad ilegal y de las sanciones. Efectivamente, se pone a disposición pública una variada información sobre titulares de derechos forestales, incluyendo nombres de concesionarios y subcontratistas, sobre la naturaleza, ubicación y duración de permisos, y sobre la cuota de tala anual por especie y volúmenes. La calidad de esta información es verificada por el monitor y validada por el comité de validación. Proporciona, pues, datos veraces para la toma de decisiones tanto en el sector forestal como en los organismos del gobierno relacionados (de aduanas, de comercio, de finanzas, de planeamiento económico, etc.).

La evidencia basada en información oficial es fidedigna y difícil de descartar por aquéllos que proporcionaron la información. La concienciación pública y el aná-

TABLA 3: *Indicadores de MFI*

Relacionados con los resultados a corto plazo: ¿qué puede alcanzar el MFI?	Relacionados con los resultados a medio y largo plazo: ¿qué cambios deberían ocurrir más allá?	
Información y Transparencia: <i>Las constataciones publicadas por el MFI, tanto informes de misiones de campo individuales como informes recopilatorios periódicos, proporcionan al gobierno, a la industria, a los donantes internacionales y a la sociedad civil herramientas para evaluar el estado del sector forestal.</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Recomendaciones contenidas en cada informe Observaciones de las posibles debilidades sistémicas registradas en informes Observaciones de tendencias en la serie de informes registrados Disponibilidad pública de informes 	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilidad pública de leyes y reglamentos (en términos inteligibles) Disponibilidad pública de datos de permisos Visitas de aplicación de la ley documentadas Sólida evidencia recabada sobre infracciones 	<ul style="list-style-type: none"> Emisión de declaraciones oficiales de infracción Publicación de resultados a medio y largo plazo de casos legales iniciados contra infractores
Responsabilidad y Profesionalismo <i>en las normativas, sistemas y procedimientos que adopta la autoridad forestal. Como servicio público, debe mostrar que está efectivamente proporcionando servicios a una serie de "clientes", incluyendo comunidades dependientes de los bosques y empresas (pequeñas y grandes), entre otros. Quizás lo más importante a largo plazo son los impactos que se encuentran más allá del control inmediato y la disciplina de los diversos actores.</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Capacitación en monitoreo, aplicación de la ley, recolección de evidencia e informes, etc. Informes justos sobre, por ejemplo, la industria versus las comunidades Relaciones y redes con todos los grupos de partes interesadas 	<ul style="list-style-type: none"> Número de infracciones detectadas Emisión de declaraciones oficiales de infracción cuando corresponda Programa claro de trabajo de aplicación de la ley Ocurrencia de misiones de campo según lo planificado Competencia y profesionalismo en el campo y en los informes 	<ul style="list-style-type: none"> Conformidad de las sanciones con la ley Tasas de condena para los infractores Cobro de multas inmediato y completo, en el lugar correcto Opinión pública de la autoridad forestal Estimación de sobornos pagados Capacidad de la industria para dirigirse hacia la certificación (de la legalidad y luego de la sostenibilidad)
Gobernanza e influencia <i>en el ambiente político, incluyendo un impulso para la reforma más amplio y fuerte, el papel de la sociedad civil y procesos globales.</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Entendimiento de las diferentes fuentes de influencia Denuncias realizadas confidencialmente al monitor Funcionalidad del comité de validación 	<ul style="list-style-type: none"> Ocurrencia, focos y jurisdicciones de debate sobre asuntos forestales Implicación de, por ejemplo, el poder judicial, ministerios de finanzas, de economía y desarrollo social Acción regional (multi-estado) contra la ilegalidad Concienciación pública sobre la ley Vinculación de la sociedad civil con la autoridad forestal 	<ul style="list-style-type: none"> Ánimo de los funcionarios partidarios de la reforma Entendimiento de los problemas por los formuladores de políticas Interacción con otro trabajo de planificación nacional (por ejemplo Estrategias de Reducción de la Pobreza) Cambios de los donantes sobre políticas forestales y gobernanza

Validated by the Reading Committee



lisis de la evidencia obligan actuar aplicando la ley contra aquellos sospechosos de delitos forestales. Cuando sea necesario, dicha acción puede ir más allá de la acción legal inmediata contra los infractores, y abordar deficiencias administrativas. Por ejemplo, el MFI ha revelado casos en que compañías ya implicadas en actividades ilegales continúan siendo autorizadas a participar en subastas públicas. También ha documentado casos en que los límites de parcelas de madera han sido alterados tras la subasta pública y, casos en que se han emitido ciertos tipos de permisos sin considerar decisiones ministeriales previas que exigían la interrupción de los mismos.

Hacer conexiones de este tipo entre ocurrencias individuales y un patrón sistémico es una parte importante de la capacidad de un monitor de proporcionar un entendimiento de la economía política del sector. Todo ello se lleva a cabo basándose completamente en la evidencia y en la práctica. Por lo tanto, una serie de informes de campo, seguidos de una evaluación del grado en que se actúa en base a recomendaciones, puede proporcionar evidencia firme del progreso (o falta del mismo) de medidas políticas llevadas a cabo por el gobierno y los donantes.

El MFI también puede ayudar a desarrollar las habilidades, conocimiento y efectividad de actores locales, como muestran estos ejemplos:

- Es necesario saber lo que es legal para poder determinar lo que es ilegal. Elaborar un manual sobre legislación forestal ayuda a las personas a reconocer cuándo se violan las normas (ver Recuadro 13).
- La participación de las ONG públicas o locales en talleres y en misiones de aplicación de la ley desarrolla sus habilidades en la identificación y definición de actividades ilegales, y en la elaboración de peticiones, informes, propuestas y planes de acción. Podría ofrecerse capacitación especializada sobre cómo funciona el sistema judicial y los requisitos para recabar una evidencia legalmente admisible. Es importante saber cómo los datos de videos, fotográficos o de GPS serán tratados por los tribunales antes de hacer uso de estos métodos.
- Desarrollar un sistema de seguimiento de casos y demás software de gestión de la información, y proporcionar capacitación relativa a su correcto uso (ver Sec-

ción 5.3), permite a los compradores de madera, proveedores de servicios y al público saber cuándo fue visitada un área de bosques y qué problemas se documentaron. Algunos países ya han publicado, en páginas Web oficiales, listas de titulares de concesiones y de los precios que ofertaron por las mismas.⁵⁷ En otros países se emiten declaraciones oficiales semestrales que enumeran las infracciones denunciadas y el avance en respuesta a las mismas.⁵⁸ En última instancia, ambos sistemas de información de títulos forestales y de seguimiento de casos deberían ser puestos a disposición pública en Internet.

4.6.2 Responsabilidad y profesionalismo

El grupo en que se centra el MFI es el organismo de aplicación de la ley, particularmente cuando el monitor sea capaz de trabajar de cerca del mismo. Es de esperar que esta relación mejore sustancialmente el profesionalismo y motivación del organismo de aplicación de la ley, tanto en el trabajo de campo como en el de seguimiento. En todo momento, sin embargo, debe quedar claro que las funciones de los funcionarios (responsables de la aplicación de la legislación) y de los monitores (que observan y recomiendan mejoras al sistema) son distintas. Para que estos impactos sean sostenibles, el monitor debe evitar cumplir la función del organismo de aplicación de la ley. Por la misma razón, como los monitores no tienen pleno control sobre dicho organismo, estos impactos no son consecuencia inevitable del MFI. El estatus del organismo de aplicación de la ley dentro de la autoridad forestal más amplia, los niveles de remuneración y la seguridad laboral, y cualquier programa de reforma que se encuentre en camino, también serán significativos. Estos factores pueden proporcionar un ambiente de apoyo para que el monitor trabaje de cerca con agentes de aplicación de la ley reformistas. Por contra, cuando otros factores minen la reforma, o si el MFI no fuera llevado a cabo de forma apropiada, la motivación puede incluso disminuir.

En el campo

Con mejores datos y capacidad de gestión como resultado del MFI, el organismo de aplicación de la ley puede

volverse significativamente más organizado y sistemático en su trabajo. Ello incluye tener un programa claro de misiones que comprenda todo el área forestal del país y que elimine, con ello, acusaciones de parcialidad. Además, el diseño de un programa conjunto con el monitor aumenta la frecuencia de misiones de campo, obteniéndose un compromiso compartido desde la etapa de planificación en adelante, demostrando que el trabajo de campo es posible si existe voluntad política.

Las mejoras en la capacidad técnica del organismo de aplicación de la ley surgen a través de una mejor selección de miembros del equipo, capacitación formal, mayor experiencia y apoyo del monitor en el campo. En particular, el uso de GPS y mapas digitalizados permite al equipo de aplicación de la ley verificar los límites y otros aspectos de forma más efectiva, así como resolver discrepancias que podrían existir en mapas más antiguos.

Pero, sobre todo, los agentes de aplicación de la ley deberían adquirir una conciencia profesional para llevar a cabo sus tareas con mayor compromiso y motivación. Un indicador de esto es la consistencia con la cual aplican los procedimientos legales y reguladores, por ejemplo emitiendo declaraciones de infracción contra infractores.

Seguimiento de infracciones

La transparencia y eficiencia introducidas por el MFI promueven una producción más rápida y una mayor calidad de las declaraciones e informes. Las mejoras producen evidencia que es suficientemente sólida para obtener condenas. Eso, por su parte, demuestra el valor de recabar información de forma diligente. Se establece con ello un estilo de informe consistente, de manera que no se omite información clave, y en base al cual es más probable que se actúe, pues es lo suficientemente preciso y completo.

Gracias a la validación de las constataciones por parte de un comité de validación (ver Sección 4.1.2), el trabajo de aplicación de la ley se hace público, y se le da seguimiento legal (ver Recuadro 14). En la medida en que las sanciones se ajusten a la ley y el cobro de multas se vuelva más transparente, es menos probable que los ingresos del estado sean desviados de forma fraudulenta. Como resultado de todo ello, pues, la responsabilidad pública de la autoridad forestal se ve fortalecida.

RECUADRO 12: *Impacto sobre delitos forestales – Camboya y Camerún*

Camboya

Entre los años 2000 y 2003, el Monitor Independiente elaboró más de 50 “informes de delitos” individuales que documentaban evidencia de actividad ilegal. Sus actividades fueron cruciales para la cancelación de al menos dos importantes concesiones madereras que operaban ilegalmente a gran escala. Era la primera vez en que las concesiones habían sido detenidas como resultado de exponer la actividad ilegal.

El MFI en Camboya ha presentado de forma clara los mecanismos por los cuales la corrupción se encuentra institucionalizada en el sector, mediante relatos detallados en cada uno de tres informes principales.⁵⁹ El trabajo del monitor llevó a una moratoria nacional de las operaciones de tala y transporte asociado de troncos en enero de 2002. Antes de esto, el comercio legal estaba proporcionando una cobertura para la actividad fraudulenta, pero una prohibición categórica dejó claro que todos los troncos eran ilegales. La escala de movimiento de troncos se ha reducido significativamente, ya que los operadores de maquinaria privada y camiones temen ser descubiertos. Como la industria cambió su enfoque, también lo hicieron los funcionarios que confabulan con la misma (sus actividades iban desde ignorar evidencia obvia a permitir a los concesionarios que vieran documentación sobre delitos). Es de esperar que el gobierno levante la moratoria solamente cuando las prácticas sostenibles estén plenamente instaladas.

La actividad ilegal que supone pequeños volúmenes de madera de alto valor, cortada en el bosque y transportada por carretas de bueyes o camionetas, se ha vuelto más evidente, aunque no queda claro si ha aumentado o si simplemente ha atraído más atención ahora que la actividad ilegal a gran escala, más obvia, ha sido suprimida. Otra tendencia preocupante ha sido el uso de concesiones de agroindustria, ecoturismo y mineras para legalizar las actividades de tala.



Camerún

Entre los años 2000 y 2004 se llevaron a cabo 120 misiones de campo, la mayoría de las cuales fueron realizadas de forma conjunta con el organismo de aplicación de la ley. Durante este período se inspeccionaron un total de 168 concesiones, aserraderos, bosques comunitarios y otros títulos, de los cuales 99 incluían por lo menos una infracción. De éstas, 56 resultaron en la emisión de declaraciones oficiales de infracción por parte del organismo de aplicación de la legislación forestal.

El informe recopilatorio más reciente sobre MFI en Camerún indica que, desde agosto de 2003, se han establecido al menos 7.5 millones de dólares en multas, daños e intereses por infracciones (menos del 40% de los cuales han sido cobrados con éxito hasta ahora).⁶⁰ Esto constituye 15 veces el coste anual del monitor y contrasta con los 86 millones de dólares perdidos en impuestos no pagados por la actividad maderera ilegal (ver Anexo 4).

Existe consenso en Camerún con respecto a que los delitos forestales se han reducido y la administración de concesiones sigue ahora el principio de legalidad en mayor medida que en el pasado. En respuesta, la naturaleza de la ilegalidad se ha vuelto más sofisticada, según se describe en la Sección 4.6.4.⁶¹

Comportamiento cambiante de la industria

La mala publicidad, especialmente en los mercados internacionales, puede llevar a una pérdida de porción del mercado. Por ello, la exposición pública de compañías que actúan ilegalmente puede funcionar como un elemento disuasorio poderoso. La industria forestal responde a la vigilancia en el sector respetando la ley en una medida cada vez mayor. Con ello, la naturaleza de la corrupción cambia y finalmente pierde terreno.

La certificación forestal es una aspiración clara para algunas personas en la industria, y el cumplimiento legal es una condición previa importante para la certificación. Algunos pasos hacia la obtención de la certificación, primero de la legalidad y luego también de la sostenibilidad, incluyen una garantía independiente de que los permisos son válidos, la instigación de planes de gestión es apropiada y la ley se respeta cada vez en mayor medida.⁶³

“Los mejores operadores industriales están exhibiendo una seriedad en sus objetivos que raras veces era evidente anteriormente, y esto constituye una noticia reconfortante y digna de elogio.”⁶²

—ODI



4.6.3 Gobernanza e influencia en el ambiente político

El principal impacto del MFI, y el más sostenible, es el ayudar a abrir debates sobre gobernanza en el sector y más allá. Se crea un “espacio político” donde todas las partes interesadas se sienten libres para hablar sobre los problemas. El estado, incluyendo a la autoridad forestal, se ve fortalecido en su deseo de compartir la responsabilidad, tanto entre organismos del gobierno como con ciudadanos. El MFI proporciona a la sociedad civil un canal para comunicar sus preocupaciones, estimulando por lo tanto el impulso para la reforma, la organización política y la participación democrática.

Responsabilidad compartida

Como resultado directo del MFI a medio y largo plazo, el comité de validación se transforma en un foco para discusión. El principio de responsabilidad compartida en el comité (ver Sección 4.1.2) proporciona un amortiguador con respecto a personas o grupos a partes interesadas. Esto promueve un enfoque constructivo cuando los debates tienen lugar dentro del comité, pero una vez que se ha alcanzado un acuerdo y los informes son publicados y validados, el comité asume la responsabilidad colectiva de su contenido.

A través de la investigación de los vínculos en la actividad ilegal, el MFI puede involucrar a otros organismos del estado, por ejemplo al poder judicial y al ministerio de finanzas. Los planificadores del desarrollo económico e industrial estarán mejor informados sobre temas tales como la excesiva capacidad en industrias procesadoras de madera. El grado en que los bosques comunitarios satisfacen o no satisfacen sus expectativas en la mejora de los medios de vida será de interés para las organizaciones de desarrollo social.

Cada vez más, las responsabilidades compartidas atraviesan fronteras nacionales, como es reconocido por varias iniciativas FLEG. Estas iniciativas tienen el potencial de proporcionar los siguientes componentes, sea a través de cooperación voluntaria mutua (por ejemplo, Planes de Acción FLEG) o a través de acuerdos vinculantes internacionales o regionales (por ejemplo, AAV de la UE):⁶⁵

“El proyecto cambió el ambiente político en el que los temas relacionados con la gobernanza forestal están siendo tratados ... [Esto] ha ayudado a crear un ambiente en el que las partes interesadas locales e internacionales tienen una mayor oportunidad de unirse al debate de la gestión forestal y [son] capaces de analizar a los organismos del gobierno a cargo.”⁶⁴

—PROJECT COMPLETION REPORT

- Foro para debatir, concienciar, compartir información e intercambiar mejores prácticas.
- Mecanismo para capacitación y transferencia de tecnología.
- Recolección de datos y sistemas de intercambio, tanto sobre actividades legales como ilegales.
- Sistema internacional de seguimiento y/o licenciamiento para garantizar la legalidad, con monitoreo independiente de terceros.
- Marco para cooperación en la aplicación de la ley, incluyendo operaciones transfronterizas.
- Mecanismo de incumplimiento que incorpore sanciones comerciales.

Participación ciudadana

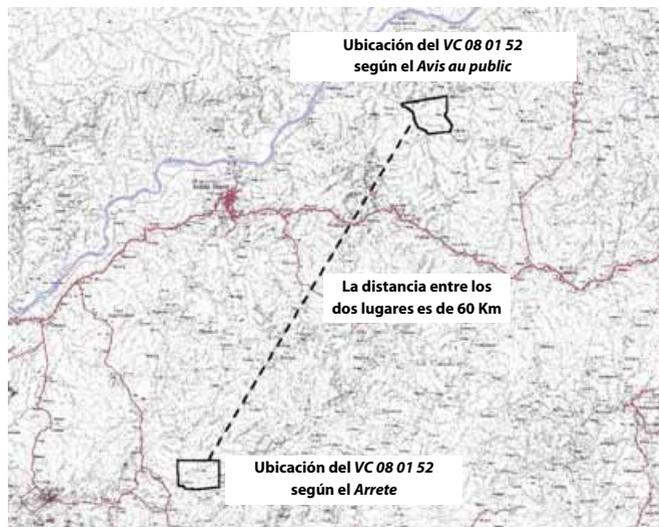
La mayoría de los miembros [de la comisión de protección] consideraron la concienciación elevada de la protección forestal y los temas de conservación adquiridos por las comunidades locales como su principal logro. Esto quedó demostrado en la mayor voluntad de las personas para participar en los programas de conservación forestal, y mayor vigilancia en la protección del uso ilegal de los recursos naturales. La [autoridad forestal] también se benefició de la mayor reputación que derivó de la mayor apreciación y confianza pública.⁶⁶

Los funcionarios del estado solos no pueden controlar las actividades forestales, legales y relacionadas. El público debe estar involucrado de diversas formas, desde informar sobre actividad sospechosa a la participación en la formulación de políticas y responsabilizar a los gobiernos.

Hasta que puedan hacerse denuncias confidencialmente y se pueda actuar con respecto a las mismas con profesionalismo, es poco probable que éstas se hagan y que se les dé seguimiento. Inicialmente, la condición de independiente y la credibilidad del monitor lo transforman en un depositario fiable de denuncias, avisos, etc.

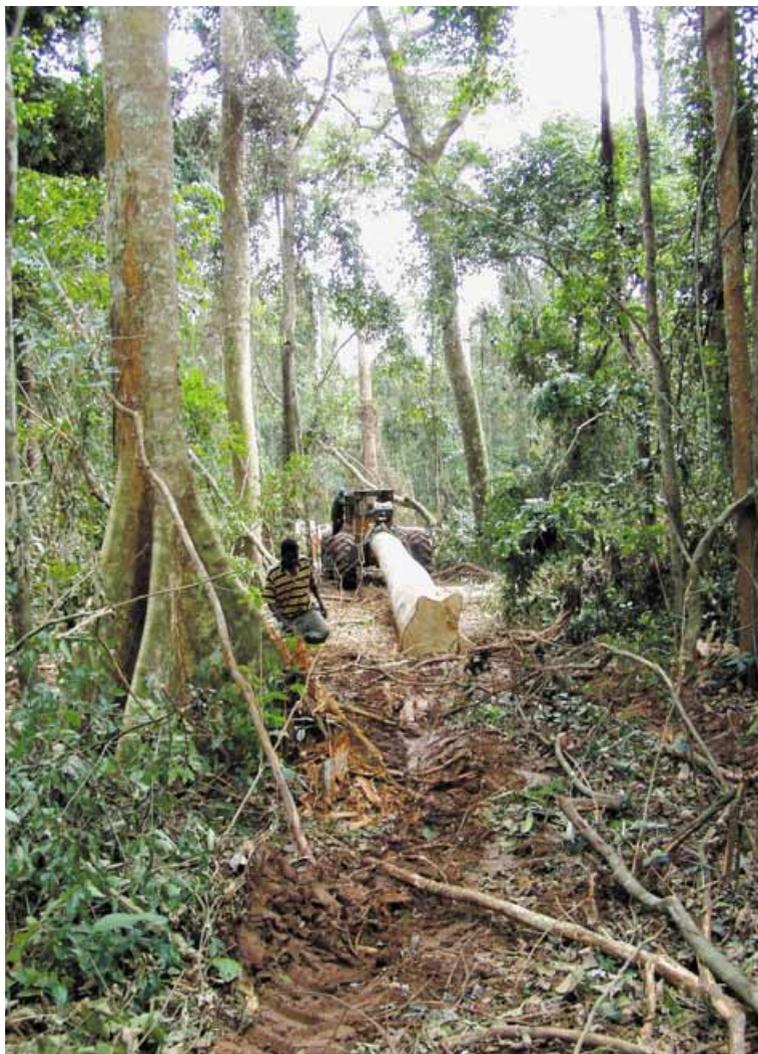
Cualquier persona puede pasar información al monitor, y éste tiene la tarea de seguirla. La independencia del monitor asegura que se puedan verificar los hechos con posteriores misiones de verificación, y también que se pongan en evidencia los casos de denuncias maliciosas.

Precisamente debido a que el MFI lleva a remediar las debilidades en sistemas y procedimientos y se actúa en base a las quejas y denuncias, las personas van incrementando su motivación para recabar evidencia y responsabilizar a la autoridad cuando sea pertinente. Tanto los procesos de MFI como los informes que produce crean una dinámica en la que se sacan a la luz temas previamente ocultos. Las personas se animan a presentar exigencias a la autoridad forestal, presionando para que se lleven a cabo investigaciones penales, exigiendo acceso a documentos utilizados en la administración forestal y reivindicando su derecho al análisis de los planes de gestión forestal.



“[M]uchos programas [anticorrupción] son simplemente recursos populares o enfoques únicos y ofrecen pocas oportunidades de éxito. Para que los programas funcionen, deben identificar el tipo de corrupción al que están apuntando y abordar las causas subyacentes específicas del país, o los “impulsores” de la gobernanza disfuncional.”³⁶⁷

—IMF NEWSLETTER



Impulso para la reforma

El monitor puede aportar metodologías correctas, debida diligencia en la elaboración de informes y una sólida defensa de la necesidad de transparencia y responsabilidad. Por lo tanto, su presencia proporciona un estímulo sustancial para las aspiraciones latentes de progreso hacia la buena gobernanza dentro de la autoridad forestal y en otras partes.

Las investigaciones sobre diferentes mecanismos de ilegalidad demuestran dónde está fallando el sistema y proporcionan orientación sobre cómo corregirlo. Por ejemplo, en algunos casos, los monitores han recomendado que se rescindan poderes discrecionales porque se abusa de los mismos y han identificado dónde ciertas concesiones industriales parecen tener “prohibidas” las visitas por parte de los agentes de aplicación de la ley.

El MFI también puede vincular la reforma en la actividad forestal con agendas más amplias sobre la buena gobernanza, la corrupción y la distribución equitativa de ingresos. De esta forma, al aumentar el perfil público de la gobernanza forestal, el MFI ayuda a integrarlo en procesos de desarrollo nacionales tales como Estrategias de Reducción de la Pobreza.

A nivel internacional, el MFI proporciona estudios de casos para apoyar el desarrollo de políticas forestales adecuadas de bancos de desarrollo, donantes bilaterales y ONG y organizaciones internacionales como la ITTO. Algunas políticas de buena gobernanza y anticorrupción ampliamente promovidas están deficientemente implementadas. El MFI puede concienciar a los formuladores de políticas de la compleja naturaleza de la separación entre políticas y prácticas.

4.6.4 Posibles consecuencias involuntarias

Existe un riesgo real de efectos colaterales negativos de algunos resultados que, por otra parte, son positivos al abordar la ilegalidad, particularmente si las iniciativas como MFI son efectivas pero tienen un mandato demasiado estrecho. Los siguientes ejemplos de Camerún y Camboya ilustran esta situación:

Camboya

- La actividad ilegal se traslada de grandes concesiones a bosques comunitarios o áreas protegidas. A causa de la difundida ilegalidad, se impuso una moratoria a la tala comercial, lo que implicó que se cerraran la mayoría de los aserraderos. La tala ilegal pasó “*de madera comercial a madera de pequeño porte, de operadores a gran escala a operadores a pequeña escala, de unos pocos actores a muchos y de mercados de exportación a mercados nacionales.*”⁶⁸
- La actividad ilegal puede trasladarse a otros países o sectores con una aplicación de la ley menos escrupulosa: “[L]a visión expresada fue que varios inversores habían meramente movido sus recursos del delicado sector forestal a otros con un perfil más bajo, como la pesca.”⁶⁹

Camerún

- La actividad ilegal se vuelve cada vez más informal, con muchos más operadores a pequeña escala que pueden moverse rápidamente dentro y fuera de diferentes áreas y que, de esta manera, evitan ser detectados: “*...la naturaleza de las infracciones es cambiante. Por ejemplo, la tala más allá de los límites está disminuyendo, mientras que parece estar aumentando la tala “dentro de los límites” de troncos de tamaño insuficiente, así como la tala de excesivas cantidades y especies.*”⁷⁰ Surgen nuevos problemas, como por ejemplo: “*... exceso de volúmenes talados / las especies dentro de una concesión son más difíciles de controlar (y monitorear) porque pueden solamente ser detectadas si se complementan las inspecciones de campo con la verificación de información con respecto ... otros registros.*”⁷¹
- La mejor aplicación de la ley ejerce presión sobre la oferta, pero la demanda del mercado continúa siendo alta. La rápida expansión de la explotación ilegal “so-

lamente puede ser entendida con respecto a tres dinámicas emergentes: la introducción de intentos para regular ... capacidades excesivas de procesamiento ... [y] el aumento en el uso de la ruta informal de la oferta de madera para uso interno.”⁷² Como el MFI expone con éxito la actividad ilegal, puede de hecho estimular el pago de sobornos más altos porque un mayor análisis hace que la confabulación de las compañías con los funcionarios sea más difícil. Un mercado más fuerte en sobornos puede entonces atraer a personas que de otra manera serían “defensoras” de la reforma.

Quizás el mayor impacto involuntario es que una mejor aplicación de la ley puede consolidar las políticas forestales que son fundamentalmente defectuosas. Como demuestran los ejemplos que anteceden, es importante vincular al MFI en el proceso político de manera que las implicaciones más amplias sean predichas y tratadas. Deben desarrollarse vínculos tanto con los formuladores de políticas, para apoyar la reforma, como con la sociedad civil para fortalecer su capacidad de hacer que el gobierno rinda cuentas (ver Sección 4.6.3).

Para evitar transformarse en parte del problema de las políticas forestales defectuosas, los monitores deben estar al tanto de las implicaciones más amplias de la aplicación de la ley y, cuando corresponda, involucrarse en debates más extensos sobre el uso de la tierra. Estos podrían incluir, por ejemplo, la conversión de usos forestales a agrícolas de la tierra, caminos, infraestructura y desarrollo minero, y el papel de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el control de sus tierras y bosques. Un monitor necesitará la libertad de trasladar el énfasis a dichas áreas según resulte oportuno. Además, puede existir una necesidad de apoyo por parte de la autoridad forestal para cambiar los reglamentos o leyes, por ejemplo mediante la debida división de las áreas bosques entre áreas productivas y áreas de conservación, o introduciendo un mayor involucramiento comunitario en el control.



5

Implementación

5.1 *Primeros Pasos*

5.2 *Misiones e informes*

5.3 *Sistemas de Seguimiento de Casos*

5.4 *Análisis e Informes Recopilatorios de la Fase de Inicio*

5.5 *Relaciones de Mediación*

5.6 *Obstáculos a la Implementación*

ESTE CAPÍTULO comienza detallando los procedimientos prácticos del MFI, y sigue con la orientación previa sobre diseño, que proporciona asesoramiento práctico en la planificación y realización de misiones de campo, en la redacción de informes de calidad y en el seguimiento de casos legales posteriores. En la implementación del MFI será importante remitirse a la Sección 3.2, sobre la naturaleza de la ilegalidad y las debilidades comunes en las leyes, la aplicación de las mismas y las operaciones madereras, ya que estas son las cosas que un monitor necesita buscar en el campo.

ES IMPORTANTE tener en cuenta que cada país es único. Las actividades de la Sección 5.2 están basadas en misiones de campo a concesiones forestales en Camerún, pero los monitores necesitarán adaptar todo el asesoramiento y directrices de acuerdo con su mandato y las necesidades que emanan de la situación local.

El capítulo también proporciona un importante asesoramiento sobre la gestión de relaciones entre los diversos actores, promoviendo la cooperación con las autoridades forestales y desarrollando la confianza entre las diversas partes interesadas. Por muy cuidadosamente que haya sido diseñado el MFI y sus TdR, inevitablemente surgirán obstáculos, y resolver las debilidades y ambigüedades de forma retrospectiva puede consumir una cantidad de tiempo desproporcionada. La efectividad del MFI dependerá de las relaciones del monitor con sus socios y de su compromiso conjunto para superar dichos obstáculos.

Aserradero ilegal en un Santuario de flora y fauna silvestre, Camboya



5.1 *Primeros Pasos*

LOS PRIMEROS MESES SON cruciales para un monitor, ya que establecerán la base para el futuro. Es esencial usar ese tiempo para adquirir un entendimiento profundo del contexto del trabajo. El trabajo de campo asumido durante el diseño de un programa de MFI, es decir, la elaboración de los acuerdos institucionales y la formulación de los TdR, ya debería poder indicar algunos de los problemas que serán encontrados en el sector.

Por lo tanto, las actividades iniciales de campo deberían contribuir al trabajo de diagnóstico. A pesar de que el monitor no puede encargarse de todos los males que afectan al bosque, sí tendrá en cuenta que los problemas que identifica pueden ser sintomáticos de otros que también requieran atención.

La presión para comenzar misiones de campo bien puede provenir de la organización anfitriona (deseosa de demostrar sus esfuerzos para mejorar la gobernanza), de la sociedad civil (con altas expectativas con respecto al poder e influencia del monitor), y de aquellos donantes que perciben el MFI como una iniciativa dentro de un marco temporal breve de tres años. Durante esta primera fase, las misiones de campo y otros trabajos deberían abordar tres requisitos principales: entendimiento del ambiente político y organizativo en el cual opera la aplicación de la legislación forestal; adquisición de un conocimiento sólido de las leyes pertinentes; y comunicación con grupos de partes interesadas clave para obtener apoyo para las aspiraciones del MFI.

Ambiente político y organizativo

Los acuerdos institucionales para el MFI habrán sido establecidos durante la etapa de diseño, y el monitor conocerá a su socio contractual, financiador(es) y contraparte responsable de la aplicación de la ley. Es, sin embargo, menos probable que sepa qué negociaciones y relaciones de poder subyacen en este acuerdo. A menos que se haya hecho explícito el deseo de que el monitor trabaje junto con las organizaciones de la sociedad civil locales, éste necesitará forjar vínculos con las ONG locales y sociedad

civil más amplia, ya que es poco probable que un MFI diseñado por un gobierno anfitrión y asociación de donantes haya hecho esto por adelantado.

De esta manera, el monitor debería familiarizarse con quién es quién dentro de estas estructuras, tanto en términos de organización formal como de poder real. Dentro de cualquier institución habrá personas partidarias de la reforma y otras que se resistan más al cambio, y estas posturas podrán cambiar dependiendo de la situación y de quién más está presente. Saber quién tiene la autoridad para hacer qué y en qué circunstancias es más o menos probable que usen ese poder es la clave para gestionar adecuadamente las relaciones. El trabajo del IIED sobre herramientas de análisis de políticas proporciona una orientación útil sobre este aspecto.⁷³

El establecimiento y orientación del comité de validación es una importante etapa en el desarrollo de relaciones. La integración de este comité puede o no ser predefinida, pero en cualquier caso necesitará estar informado sobre su función y responsabilidades. En este sentido, sería útil contar con un documento introductorio elaborado por la organización anfitriona y en base a la Sección 4.1.2.

Otros monitores pueden también estar operando en el sector. En Camerún, por ejemplo, existen tres monitores: uno que cubre la asignación de permisos, otro centrado en el cambio y mapeo de la cobertura forestal, y el monitor de MFI. En dichas situaciones, es importante acordar desde el principio cómo será compartida la información y cómo serán coordinadas las actividades correspondientes, con el fin de desarrollar sinergias y priorizar el trabajo de cada uno, y para evitar su duplicación.

Dado que se trata de un sector que históricamente no ha sido transparente, es común encontrar un grado elevado de desinformación y rumores e información no oficial. Al desarrollar una estrategia y un conjunto de prioridades para el MFI (ver Sección 5.2.1), el monitor debe ser cauteloso con respecto a la calidad de la información actual con la que cuenta, y mantener un escepticismo saludable con respecto a la razón por la cual algunas personas quieren centrarse en ciertos aspectos o dejarlos de lado.

Leyes, reglamentos y procedimientos

Un entendimiento cabal del contexto social, político, histórico, administrativo y económico, así como información pertinente sobre el sector forestal y los procedimientos de control forestal, son fundamentales para permitir al monitor presentarse a sí mismo como una organización de fiar y profesional. Como se expone en la Sección 4.5, es por lo tanto útil incluir dentro del equipo a ingenieros forestales y abogados cualificados, especializados en los asuntos del país. También es importante contar con un entendimiento de los procedimientos administrativos que el organismo de aplicación de la ley tendrá que seguir. Si el propio monitor no está sujeto a los mismos, será útil reconfirmar los procedimientos establecidos en los TdR, tales como el intercambio de información, preparaciones para misiones de campo, asistencia a reuniones del comité de validación, etc.

El marco legislativo puede no estar claramente definido o documentado sistemáticamente, o puede no ser totalmente entendido. Los marcos legales demasiado complicados, contradictorios e incluso impracticables no son poco comunes. Por ejemplo, la legislación hondureña requiere un plan de gestión para cada actividad de tala o uso comercial del bosque. La autoridad forestal es legalmente responsable de desarrollar e implementar estos planes de gestión en los bosques nacionales, aunque no tiene los recursos para hacerlo.

En otros casos, pueden existir ambigüedades sobre dónde o cómo deberían aplicarse algunas normas, o también pueden darse conflictos entre una serie de normas. Pueden existir diferentes puntos de vista sobre cómo se delega la responsabilidad o qué permisos o protocolos son requeridos para llevar a cabo una determinada actividad. Por lo tanto, los moni-



RECUADRO 13: *Guía de legislación forestal*⁷⁵

Guía Legal para el Control de las Actividades Forestales en Camerún

Resumen de Contenido

- Capítulo 1:* Aprobación para llevar a cabo actividades de explotación forestal
- Capítulo 2:* Acceso al recurso
- Capítulo 3:* Actividades de tala
- Capítulo 4:* Transporte de madera
- Capítulo 5:* Procesamiento de madera
- Capítulo 6:* Comercialización de madera
- Capítulo 7:* Impuestos forestales
- Capítulo 8:* Actores y su función en el proceso de control y la implementación de sanciones
- Capítulo 9:* Métodos de apelación

tores deben ser persistentes en la adquisición de todo el conocimiento e información necesarios para comprender en detalle las leyes, decretos, reglamentos y procedimientos establecidos en el país anfitrión.

También es imperativo desarrollar el conocimiento más completo posible de la amplia variedad de actividades que se desarrollan en el sector forestal, con el fin de buscar toda la información oficial pertinente. Un monitor que sabe cómo acceder a una amplia variedad de documentos, como los enumerados en el Recuadro 10, será capaz de adaptarse, ya que las áreas de preocupación, geográfica o temáticamente, cambian con el tiempo.

Resumir la legislación forestal en un manual de fácil entendimiento (se esboza un ejemplo en el Recuadro 13) puede ser un resultado útil de esta fase inicial de recolección de información. El manual puede ser difundido ampliamente a las comunidades locales, proporcionándoles información legal valiosa. Muchos funcionarios forestales, tanto en el ministerio como sobre el terreno, han considerado que estos manuales son indispensables. En algunos casos, se han elaborado versiones interactivas en CD.⁷⁴

Relaciones públicas y medios de comunicación

Es importante dar publicidad a la iniciativa de MFI, especialmente en las etapas tempranas, de manera que las personas tengan oportunidad de reaccionar a ella. Así, podrán proporcionar información confidencial sobre actividades sospechosas, o simplemente hacer un buen uso de los informes del monitor. Una campaña publicitaria podría incluir un comunicado de prensa y una conferencia de prensa, así como talleres adaptados a las necesidades de las diferentes partes interesadas.

Con el fin de gestionar adecuadamente las expectativas que potencialmente se pudieran crear, es importante aclarar el mandato del monitor, los límites, derechos y responsabilidades a las diferentes partes interesadas. Una falta de concienciación sobre el alcance del MFI al inicio de su trabajo será un gran obstáculo para desarrollar la confianza entre partes interesadas. Si las administraciones del gobierno descentralizadas, las fuerzas policiales, las ONG locales o los líderes de comunidades de regiones remotas no son conscientes de la existencia del monitor, podrán tener una actitud sospechosa ante lo que implica

una visita de monitoreo. Los medios de comunicación modernos y el acceso a Internet no están disponibles a todas las personas, y es improbable que las personas de poblados remotos del bosque sepan sobre el monitor a través de estos medios. Deberían considerarse alternativas, por ejemplo una divulgación directa de folletos a través de organizaciones civiles y ONG locales, así como la radio, eventos informativos y talleres.

Los malentendidos sobre la función del MFI probablemente resulten de una divulgación inadecuada de información preliminar. Para evitar esto, tanto la organización anfitriona como el monitor deberían ser proactivos y explicar detalladamente en qué consiste el MFI. Si la organización anfitriona acuerda dar publicidad a la función del monitor, esto constituye un buen indicador temprano de su determinación para abordar los asuntos relevantes. Independientemente de si esto sucede o no, publicitar su propia presencia es beneficioso para el monitor.

Los contactos iniciales con los medios de comunicación serán útiles para difundir las oportunidades presentadas por el MFI, y para desarrollar una relación prolongada con los mismos. Los medios de comunicación locales de apoyo podrán proporcionar información al monitor sobre actividades sospechosas, cómo funcionan y quiénes están involucrados. Los medios de comunicación locales e internacionales deberían ser identificados e informados para que también puedan desempeñar un papel en la difusión de información precisa sobre el MFI, así como estudiar temas que surjan por el trabajo del monitor. La publicación posterior de los informes de campo del monitor proporciona una oportunidad para que los medios busquen historias de interés público aún más, ayudando de esta forma a contribuir e incentivar los debates sobre la gobernanza forestal.

Por otra parte, el monitor debe asegurarse de que la información no sea divulgada a los medios de comunicación prematuramente. El protocolo de información acordado en los TdR debe ser respetado. El papel de los medios de comunicación es asegurar una divulgación amplia y comentar los informes solamente cuando estén publicados.



Un sobrevuelo revela la existencia de un área de tala escondida

5.2 Misiones e informes

PLANIFICAR, IMPLEMENTAR y elaborar informes de las misiones de campo o “realidad práctica” constituye una parte fundamental de muchos regímenes de aplicación de la legislación forestal, ya que los funcionarios hacen visitas de inspección y por lo tanto complementan y extienden el valor de auditorías de escritorio o datos satelitales. La técnica es asimismo fundamental para el MFI, donde una organización *independiente* hace visitas de campo. Implica visitar un lugar (bosque, aserradero, fábrica, puerto, etc.), sea en forma programada y sistemática, o para validar sospechas previas (por ejemplo, las adquiridas por un sobrevuelo, por estudios previos o por avisos).

La siguiente secuencia de actividades tipifica una misión de campo a una concesión forestal, pero se adapta fácilmente a otros ámbitos. El Recuadro 14 proporciona una lista de verificación más generalizada.

RECUADRO 14: *Misión de campo y lista de aspectos cuyo seguimiento ha de verificarse*

Preparación

- Tomar una decisión justificable sobre dónde ir, equilibrando el requerimiento de monitorear todas las áreas de forma equitativa, con el de responder a información sobre áreas bajo sospecha.
- Planificar un cronograma de misiones de forma conjunta con el organismo de aplicación de la ley, a menos que haya buenas razones para llevar a cabo misiones independientes.
- Recabar todos los mapas, documentos relativos a títulos, permisos, permisos de transporte y licencias pertinentes para plantas de procesamiento; así como copia del contrato de MFI y TdR, copia de la Orden de Misión; y cartas de presentación, detalles de contacto, etc. para funcionarios a nivel local, líderes comunitarios o compañías privadas involucradas.
- Notificar a personas u organizaciones locales, si fuese apropiado hacerlo.
- Preparar el equipamiento y el personal del equipo.

Implementación

- Reunirse con las autoridades locales tradicionales, del gobierno y forestales, representantes comunitarios locales, titulares de permisos madereros y otros, ONG y otros posibles protagonistas para el caso en particular.
- Visitar el bosque, procurando documentar las actividades de la misión y las constataciones en su totalidad.
- Utilizar las misiones para evaluar y asistir en la capacitación de los agentes de aplicación de la ley (y, cuando sea posible, titulares de permisos madereros y otros permisos, habitantes locales y funcionarios), para que los derechos y responsabilidades en la aplicación de la ley sean claros.
- Notar los detalles de cualquier infracción, cuando el organismo de aplicación de la ley emita una declaración oficial de infracción (o cuando no lo haga, deliberadamente, por omisión o estimación errónea) y si se requieren otras investigaciones.
- Considerar la realización de misiones independientes de seguimiento para verificar información.

Seguimiento

- Obtener copias de declaraciones oficiales de infracción, otros posibles documentos pertinentes y el propio informe de campo de los agentes de aplicación de la ley, cuando exista.
- Discutir las constataciones de la misión con el equipo de monitoreo y posiblemente con los agentes de aplicación.
- Preparar un informe de misión y una carpeta de evidencia de respaldo.
- Presentar el informe al comité de validación con tiempo suficiente antes de que el comité se reúna para validar el informe.
- Tras los posibles cambios acordados por el comité y su validación, publicar el informe, asegurando que los titulares de permisos madereros y otros permisos, la comunidad local y las ONG y los funcionarios locales reciban una copia cuando corresponda.
- Monitorear cualquier acción de seguimiento por parte del organismo de aplicación de la ley, autoridad forestal más amplia o poder judicial en respuesta a las recomendaciones del informe, destacando cuándo se siguen o no.



5.2.1 Planificación y preparación de una misión

Existen dos enfoques complementarios para seleccionar un área para trabajo de campo. El monitor puede trabajar sistemáticamente a través de todas las áreas donde están ocurriendo las actividades forestales, o centrar la atención en áreas con preocupaciones específicas. Los estudios teóricos para identificar irregularidades en los datos ayudan a decidir cuál es apropiado, aunque pueden indicar la necesidad de una mayor investigación. Algunos ejemplos ponen en evidencia el tipo de irregularidades evidentes en los datos que requieren un análisis más cercano:

- En Perú existen denuncias de bosques degradados que están siendo cortados para la agricultura y que rinden 65m³ por hectárea de valiosa madera de caoba. Sin embargo, los estudios ecológicos en bosques vírgenes muestran que la caoba puede ser encontrada

solamente a un décimo de este rendimiento. Esto sugiere un vasto lavado de caoba de otras áreas boscosas que se transforman en tierras agrícolas cuando se emiten permisos de corte.

- En Camerún, un análisis comparó datos sobre volúmenes autorizados y cosechados, según concesionarios y especies, por lo que podría ayudar en identificar con quién y dónde es más probable encontrar problemas (ver Anexo 4).
- También en Camerún, una ONG ha sido contratada para analizar imágenes satélite con el fin de indicar áreas de deforestación que no son inmediatamente evidentes sobre el terreno (ver Anexo 1).

Dónde dirigirse

La decisión sobre dónde en concreto dirigir las inspecciones es esencial para la aplicación de la legislación y por lo tanto para monitorear las operaciones.

Inspecciones sistemáticas A menudo el mandato del organismo de aplicación de la ley consiste en inspeccionar todas las áreas sujetas a títulos forestales sistemáticamente y esto proporcionará una evaluación completa de todo el sector. Un programa de misiones conjuntas, cuando el monitor también apunta a cubrir todos los lugares sistemáticamente, enfatizará el papel de monitorear la función del organismo de aplicación de la ley, sobre el de detectar independientemente la actividad ilegal. Sin embargo, las inspecciones sistemáticas corren el riesgo ser tan predecibles que aquellos operadores que deseen evitar la detección puedan hacerlo. Centrarse simplemente en listas conocidas y actuales de títulos de corte también supone el riesgo de no dejar tiempo suficiente para verificar posibles actividades ilegales en áreas fuera de las áreas sujetas a títulos forestales, o en aquellos títulos de corte recientemente finalizados o que van a comenzar en breve. Se puede, por ello, incluir dentro de un programa de misiones regulares la realización de visitas a dichas áreas y a lugares vecinos de relevancia durante una misión planificada. Esto es, además, una forma efectiva en términos de costes de mantenerse al día con respecto a la gama de actividades forestales en una área.

Inspecciones dirigidas También es importante dirigir los recursos del monitor hacia las áreas de mayor preocupación. Las solicitudes de dichas misiones a menudo provienen de fuentes distintas del organismo de aplicación de la ley: otros funcionarios forestales, ONG o representantes de las comunidades locales. El monitor debería mantener la capacidad de responder rápidamente a dichas solicitudes, asignar tiempo a dichas misiones, y tener un horario flexible para hacer un seguimiento de las constataciones. Sin embargo, existe el riesgo de que responder a



avisos, quizás en ocasiones provenientes de competidores, puede ser percibido como que se apunta a algunos operadores injustamente. El monitor debe desarrollar la confianza a través de una objetividad demostrable, pero esta confianza puede verse socavada si se sospecha de una “campana” de inspecciones sin una buena (o justa) razón.

Cuando hay que decidir entre una serie de misiones solicitadas, una matriz de decisión de investigaciones de delitos puede resultar una herramienta útil. Ésta asegura que la selección y priorización sean transparentes y justificables. La Tabla 4 presenta un ejemplo simplificado. La puntuación puede ser asignada de varias maneras, por ejemplo otorgando mayor peso a algunos criterios de toma de decisiones que a otros. El Anexo 5 presenta un ejemplo de un formulario anteriormente elaborado para Camboya.

Visita de monitoreo a un puerto no oficial

TABLA 4: *Matriz de decisión de investigaciones*

	Amenaza <i>(cuánto daño se causará si se deja que continúe)</i>	Insumos <i>(tiempo y dinero requeridos para responder)</i>	Posibilidades de éxito <i>(riesgo para los investigadores)</i>	Seguridad	Puntuación
Caso 1	Alta	Bajos	Altas	Baja	1ª prioridad
Caso 2	Baja	Altos	Bajas	Alta	3ª prioridad
Caso 3	Baja	Bajos	Bajas	Baja	2ª prioridad



RECUADRO 15:

Niveles de burocracia

La siguiente es la lista de funcionarios y otros representantes que podrían estar involucrados en la preparación y ejecución de misiones en Camerún:

- *Ministre*
- *Inspecteur Générale*
- *Unité Centrale de Contrôle*
- *Délégué Provincial*
- *Chef de Brigade Provinciale de Contrôle*
- *Délégué Départemental*
- *Chef de Poste Forestier*
- *Chef de Terre (Préfet, Sous-Préfet, Chef de Village)*
- *Chef de chantier* u otro representante del titular del permiso
- *Denunciator, Informante*

Programación de misiones

Una planificación cuidadosa permitirá tanto al monitor como a los agentes de aplicación de la ley preparar las misiones debidamente. Esto es particularmente importante cuando las misiones conjuntas sean llevadas a cabo por el monitor y los agentes de aplicación de la ley. Antes de salir en misión de campo, las fechas y ubicaciones a ser visitadas deberían ser acordadas conjuntamente. Lo ideal sería que las reuniones de planificación fueran realizadas regularmente (por ejemplo, cada tres meses) y cubrieran todas las áreas sujetas a títulos forestales que requieren inspección. En cualquier caso, la planificación deberá ser mantenida de forma confidencial para mantener el elemento sorpresa en la aplicación de la ley. El programa de misiones necesitará tener en cuenta una serie de factores:

- **Estaciones.** La tala y/o el transporte pueden no ser posibles en ciertas estaciones.
- **El año administrativo.** Las compañías madereras pueden tener que esperar al comienzo del año antes de que se emitan los permisos de volúmenes anuales a cortar.
- **El ejercicio fiscal.** Si fuese diferente al año administrativo (las compañías pueden no ser capaces de operar legalmente al comienzo del año tributario a menos que hayan pagado todos sus impuestos para el año anterior).
- **Nuevas áreas sujetas a títulos.** Pueden existir nuevos permisos en el papel pero no ser operativos, ya sea porque el titular del permiso no ha escogido comenzar todavía o porque aún no ha cumplido todos los requisitos previos necesarios, por ejemplo, tener un plan de gestión aprobado.
- **Limitaciones presupuestarias.** El organismo de aplicación de la ley puede contar con presupuesto para un número de días limitado en el campo cada año.
- **Logística.** Resulta poco práctico elaborar un programa de misiones distribuidas en un área muy vasta.

Sería incorrecto dar por sentado que estos factores evitan la tala completamente, por lo que la programación debe tener en cuenta la posibilidad de que la tala pueda suceder en violación de algunas de estas limitaciones. Los períodos en los que las compañías madereras *no deberían* estar operando son precisamente aquellos períodos en los que

las misiones que verifican actividad sospechosa serían recomendables.

Además de decidir *cuándo* ir, es importante considerar *por cuánto tiempo*. Se necesita una disponibilidad de tiempo suficiente para inspeccionar el área exhaustivamente. La falta de tiempo no debería forzar a los inspectores a pasar por alto asuntos problemáticos ni a estimar incorrectamente el daño de cualquier actividad ilegal que detecten.

También debe planificarse tiempo para misiones independientes en el cronograma del monitor. El MFI solamente puede cumplir su mandato si es capaz de confrontar la complicidad entre funcionarios y madereros o los encubrimientos de los funcionarios. Las misiones independientes proporcionan una oportunidad para poner esto a prueba; proporcionan una información de base de la ilegalidad para comparar con los informes y acciones oficiales.

Recolección de información previa a la misión

Para que tenga éxito, un equipo de misión debe saber qué buscar, por lo que todos los documentos necesarios para llevar a cabo la misión deberían ser recabados con anticipación. El equipo necesitará mapas que muestren los límites del área sujeta al título forestal (preferentemente incluyendo las coordenadas UTM* para ser usadas con un GPS), un mapa de rutas para llegar al lugar, un plan de cómo acceder e investigar las partes pertinentes del área. A menudo es más probable que el personal de campo de una compañía maderera tenga mapas y planes de corte para entregar que los funcionarios de la administración.

Tanto los agentes de aplicación de la ley como el monitor deberían tener derecho a inspeccionar cualquier sitio pertinente en cualquier momento. Sin embargo, puede requerirse un documento oficial por parte de los funcionarios de aplicación de la ley con fines administrativos o solicitarles para que el monitor lleve a cabo una determinada inspección. Incluso cuando estos documentos no sean requeridos, el monitor debería llevar consigo una copia de su contrato y TdR. También deberían llevarse

* Universal Transverse Mercator. UTM es el sistema más comúnmente usado para expresar la ubicación de cualquier punto del globo usando el GPS y el SIG

copias de cualquier carta o petición de un representante de la comunidad local o funcionario, que solicite la misión. El monitor no debería dar por sentado que los agentes de aplicación de la ley llegarán a la misión plenamente preparados, por lo que en la medida en que sea posible, todos los documentos deben ser obtenidos antes de comprometerse a la misión.

Preparación del personal y del equipamiento

Dependiendo del tamaño y composición del equipo de monitoreo, no todos los miembros necesitan ir a todas las misiones. Los miembros del equipo con conocimientos particulares legales o de campo pueden ser más apropiados para misiones que se centran en los aspectos legales o técnicos. Algunos pueden asimismo tener conocimiento local para ayudar con la búsqueda de rutas u otros aspectos prácticos.

La logística obvia incluye asegurar que los medios de transporte, generalmente un vehículo todo terreno, estén bien preparados para la misión –controlar los neumáticos, asegurarse de que haya suficiente combustible, etc. El equipamiento pertinente también debería ser revisado –documentos, cuadernos, baterías, GPS, cámaras de fotografía y de video, teléfonos satélite, ordenadores portátiles, linternas, kit de primeros auxilios y equipamiento de camping, etc. Hacer planes para el peor escenario: identificar las estaciones más cercanas de reparación de vehículos y de combustible, llevar equipo de repuesto y baterías y asegurarse de que la misión tenga en todo momento un contacto en la oficina que sepa dónde se supone que están y quién puede tomar medidas si algo resulta mal.

Muchas de estas preparaciones serán obvias para trabajadores de campo experimentados. Sin embargo, algunos miembros del personal del organismo de aplicación de la ley pueden no estar acostumbrados a los requisitos técnicos o logísticos de una misión exitosa, o de priorización y gestión de su propio trabajo. Mejorar las prácticas y procedimientos

del organismo de aplicación de la ley es a menudo un componente explícito del MFI. A través de discusión y apoyo paritario con el monitor, los agentes de aplicación de la ley pueden adquirir una conciencia profesional para llevar a cabo sus tareas con mayor motivación y eficiencia.

5.2.2 Ejecución de una misión

La forma en que una misión se lleva a cabo dependerá de las circunstancias locales y, en particular, de si la misión se llevará a cabo de forma conjunta con los agentes de aplicación de la ley –donde los protocolos serán probablemente más rigurosos- o si la realizará el monitor independientemente. Las siguientes secciones describen una misión en una concesión forestal, pero se adaptan fácilmente a otros tipos de misión.

Reunión con funcionarios locales

En misiones conjuntas es probable que el monitor tenga una autorización de una oficina central para llevar a cabo

Observando el trabajo de aplicación de la ley



una misión. No debería asumir, sin embargo, que los funcionarios en el campo estarán al tanto de la misión. Un paso importante en la responsabilidad y rendición de cuentas a este nivel local es asegurarse de que todas las personas pertinentes cumplen su correspondiente función en cualquier misión oficial. El monitor necesita ser percibido como trabajando en apoyo del gobierno y del principio de legalidad, no contra ellos. Observar los protocolos significa generalmente que cada nivel de la burocracia necesita ser visitado, desde el ministerio central hasta el puesto más local. La lista de potenciales personas en Camerún, por ejemplo, se muestra en el Recuadro 15.

Visita a otras partes interesadas

Las misiones también pueden involucrar a otras partes interesadas, como jefes de poblados o de comunidades, titulares de permisos o sus agentes y subcontratistas, ONG locales, etc. Es particularmente importante visitar a cualquier protagonista cuando la misión se basa en un aviso o controversia. Las dificultades de comunicación pueden significar a menudo que algunas de estas partes interesadas no estén al tanto de la misión, y algunas personas podrían tener sospechas (ya sea por ignorancia o porque tengan algo que esconder) o estar ausentes. Nuevamente, el monitor debe tomarse el tiempo necesario para explicar su misión y tratar a todos los contactos con respeto.

Tras el trabajo de campo, el organismo de aplicación de la ley y el monitor deberían visitar a las personas involucradas una vez más para discutir asuntos que hayan surgido en el campo. La función primaria del monitor es observar la conducta y desempeño del organismo de aplicación de la ley, pero cualquier consejo que pueda dar a los titulares de permisos madereros u otros, comunidades locales o funcionarios locales sobre la interpretación de la legislación forestal y los derechos y responsabilidades de diferentes actores ayudarán a aumentar la participación más amplia en la aplicación de la legislación.

Misiones independientes y de verificación

Según se describe en la Sección 4.2.2, el monitor también debería tener derecho a llevar a cabo misiones de verificación (para verificar una visita previa por parte del organismo de aplicación de la ley) y misiones completamente independientes para hacer el seguimiento de

denuncias de actividad sospechosa, incluyendo confabulación y corrupción. Éstas proporcionan una oportunidad para que el monitor realice visitas sorpresa y controle la existencia de encubrimientos. Dependiendo de la naturaleza de las sospechas, algunas partes interesadas no deberían ser contactadas con anticipación, aunque otras, por ejemplo aquellas que hicieron el informe inicial, sí deberían ser informadas. El monitor podrá decidir que es apropiado operar encubierto, usando algún tipo de pretexto para visitar el bosque y hacer preguntas a las personas que pueda encontrar —empleados de compañías madereras, gente local, comercios vecinos, bares, estaciones de combustible, etc. En algunos casos podrá ser necesario realizar misiones independientes extendidas (y quizás encubiertas) durante un período de tiempo para obtener un panorama claro de las personas involucradas en una actividad ilegal compleja.

Las misiones de verificación realizan investigaciones de seguimiento tras una misión oficial inicial que ha seguido todos los protocolos, y son similares al enfoque asumido por la Cruz Roja al llevar a cabo visitas de prisiones (ver Recuadro 1). La Cruz Roja siempre se reúne con las autoridades de la prisión en primer lugar y visitan la prisión juntos. Pero también insisten en la libertad de realizar visitas no anunciadas y sin compañía a cualquier parte de la prisión posteriormente. Sin embargo, la experiencia del MFI en Camboya y Camerún muestra que algunas situaciones particularmente delicadas requieren que las investigaciones iniciales sean llevadas a cabo independientemente. Una vez que los detalles completos de un delito son conocidos, el monitor puede entonces llevar a funcionarios de jerarquía superior a ver la evidencia por sí mismos.

En el bosque

Documentación La documentación exhaustiva de las constataciones en el bosque constituye parte fundamental del MFI. Antes de ejecutar una misión, todas las coordenadas UTM del área bajo permiso a ser inspeccionada deberían ser introducidas en un GPS con el fin de crear un mapa en la pantalla del mismo, que servirá de guía fiable en el campo. Por lo tanto, cualquier trasgresión de límites puede ser establecida inmediatamente e investigada en profundidad. El GPS debería estar encendido y ser usado

para hacer el rastreo desde un punto de referencia como un poblado, oficina forestal o desvío de un camino principal. Las coordenadas de marcos principales en la ruta, como cruces de sendas madereras, aguaderos y depósitos de troncos, operaciones madereras actuales y maquinaria deberían ser introducidas en el GPS. De esta manera, se puede guardar un registro de la ruta precisa de la misión en el bosque, que posteriormente puede ser usada para indicar qué partes del bosque fueron visitadas (y cuáles no). La Figura 5 muestra un ejemplo simple del tipo de trazado de rutas que un GPS puede producir.

Si se encuentra evidencia de actividad ilegal sospechosa, se requerirán fotografías detalladas, grabaciones de video, referenciamiento de GPS y notas detalladas. Las fotografías de cámaras digitales ciertas veces no han sido reconocidas como evidencia válida por la facilidad con la que pueden ser modificadas; esto es mucho más difícil con cámaras tradicionales que usan negativos.

Una grabadora de voz puede ser una buena manera de guardar notas, especialmente en climas húmedos. También es útil al visitar el bosque con un representante del titular del permiso o funcionario local, de manera que puedan ser entrevistados según la misión progresa. Mientras recaba evidencia, el monitor debería ir pensando en cómo la usará para dar pie a un caso legal. En el caso de misiones conjuntas esto significa una cuidadosa observación de los agentes de aplicación de la ley para determinar que recaben diligentemente toda la evidencia posible. Puede que no sea posible contestar todas las preguntas en el campo, pero cuantos más sean los detalles recabados, más sólido será el caso. Por ejemplo, es importante colocar una imagen tanto de la unidad de GPS y del daño en la misma fotografía con el fin de mostrar la ubicación precisa, la hora y la fecha de la fotografía.

Guardar notas claras y comprensibles proporcionará importante material de base en cualquier controversia sobre el contenido de un informe posterior. En las misiones conjuntas, el monitor y los agentes de aplicación deberían, en la medida en que sea posible, llegar a un acuerdo sobre la evidencia recabada y sus implicaciones. Tener un entendimiento común de la situación hará que sea más fácil acordar el contenido de informes y posterior acción.

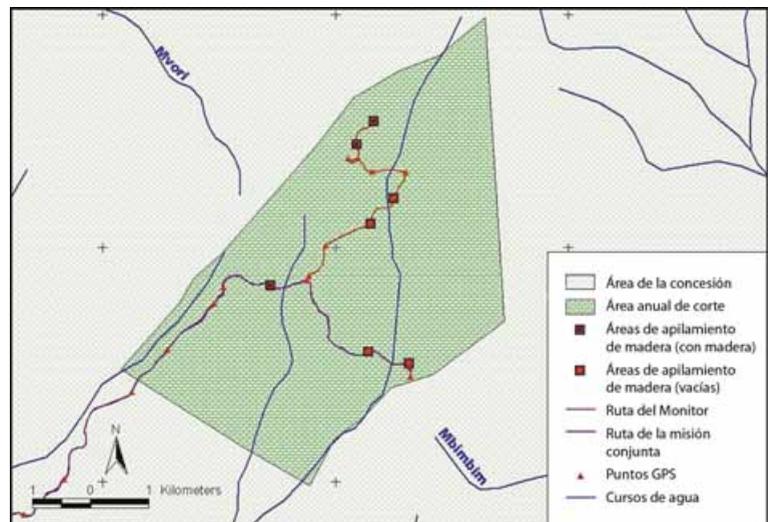
Declaraciones de Infracción En el Recuadro 5 se pro-



Unidad GPS y evidencia fotográfica de tala ilegal

FIGURA 5: *Ejemplo de trazado de GPS*

Ejemplo de trazado de GPS mostrando la ruta inspeccionada y los puntos GPS



Evidencia de fraude: dos troncos con la misma placa identificadora



porciona una lista de las infracciones típicas. Algunas de ellas pueden ser bastante evidentes en el campo: tala fuera de los límites o tras el vencimiento de un permiso, tala de especies no autorizadas o prohibidas o antes de que los árboles lleguen a determinado diámetro; uso de un permiso que se relaciona con otra parte del bosque, etc. En dichos casos, y cuando tanto los funcionarios forestales competentes como un representante del infractor estén presentes, los funcionarios deberían emitir una declaración oficial de infracción o acción similar para iniciar sanciones bajo la ley.

En casos en los que el infractor se encuentra ausente, éste debe ser citado luego. En otros casos —como cuando hay fraude en los volúmenes, lavado, etiquetado incorrecto y ocultamiento de productos madereros u otros— será necesario llevar a cabo más investigaciones en la autoridad forestal central o en otras partes antes de que quede en claro quién ha violado qué ley. En una visita inicial puede que no sea posible determinar la escala de la actividad ilegal o quién es responsable de la misma. Estos son asuntos del organismo de aplicación de la ley, y el monitor puede hacer recomendaciones a los mismos para este tipo de seguimiento.

5.2.3 Informes de misión y seguimiento

Tras el trabajo de campo, pueden ser necesarios otros documentos de respaldo. Si se emitió una declaración oficial de infracción, debería proporcionarse una copia al monitor. También deberán obtenerse otros datos como registros oficiales del volumen explotado hasta la fecha, permisos de transporte o cualquier carta recibida por la autoridad forestal del titular del permiso inmediatamente después de la misión.

Tras la misión, y tan pronto como sea posible, se deberá llevar a cabo una discusión interna dentro del equipo de monitoreo, pues ayudará a consolidar las constataciones en el campo y ponerlas en un contexto más amplio. Las preguntas presentadas podrían incluir las siguientes: ¿han sido los mismos tipos de infracción llevados a cabo por las mismas compañías madereras en otros lugares? ¿cuáles fueron las recomendaciones hechas en ese momento? Puede existir información clave, como el destino de la madera cortada ilegalmente (nombres de un comprador, aserraderos, intermediarios, etc.) que no pueda ser probada y sea inapropiada para un informe oficial. Sin embargo, el monitor debe llevar un registro exacto. Dicha recolección de información es inestimable para entender la amplia y cambiante naturaleza de la ilegalidad.

Compilación del informe

Dependiendo de la naturaleza de la misión y la relación con el organismo de aplicación de la ley, el informe podría ser conjunto o escrito por el monitor solamente. Los informes deberían seguir un formato consistente (se sugiere un esbozo del contenido en el Recuadro 17). El informe de un monitor proporciona un estudio de caso de una investigación en particular,

y a esta altura no trata de sacar conclusiones más amplias. Debería incluir observaciones sobre respeto por procedimientos (incluyendo aquéllos del organismo de aplicación de la ley y otros funcionarios), respeto por los límites y estándares de las operaciones forestales, observaciones generales y acciones recomendadas que generalmente se encuentran dentro de tres categorías:

- **Punitivos.** Cuando el monitor ha observado que un infractor no ha sido acusado todavía, que el cálculo de sanciones no ha sido completado o que las operaciones ilegales no han sido suspendidas todavía.
- **Investigativas.** Cuando el monitor reconoce que se necesitan investigaciones adicionales antes de que puedan realizarse acusaciones.
- **Procesales.** Cuando el monitor percibe que el desempeño del equipo de aplicación de la ley ha sido inadecuado, que los procedimientos administrativos no han sido seguidos o que han sido circunvalados. El monitor podrá recomendar acción disciplinaria contra los funcionarios.

Presentación del informe al comité de validación

Es importante reiterar que la función del comité no es cuestionar los hechos, sino verificar que la evidencia sea presentada objetivamente y que las conclusiones se deriven lógicamente de ellos. Puede solicitar aclaraciones y

ampliar las recomendaciones del informe. En cualquier caso, tras realizarse los cambios acordados por el comité de validación, éste valida el informe (ver Sección 4.1.2). Puede requerirse que la autoridad forestal o el organismo de aplicación de la ley refrenden el informe, en señal de reconocimiento de que es necesaria acción. Esto proporciona una lista de verificación acordada para asegurar que se toman acciones, y es similar a las Solicitudes de

Acción Correctiva utilizadas en las auditorías de certificación forestal.

Publicación del informe

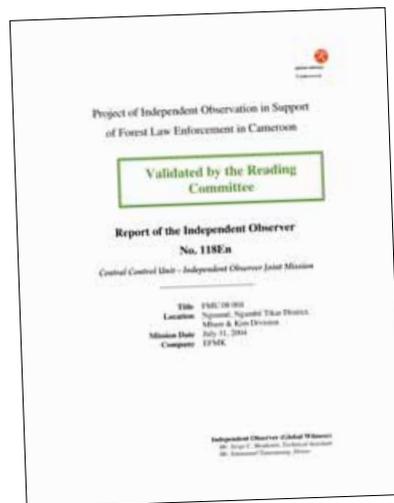
El monitor y/o la organización anfitriona publican el informe final. Cuando corresponda, se proporcionarán copias a titulares de permisos madereros y otros, comunidad local y ONG y funcionarios locales. La publicación aclara qué problemas han sido identificados y quién ha asumido la responsabilidad de actuar en base a los mismos. Fortalece la demanda pública para que la autoridad forestal se asegure de que dichas acciones sean llevadas a cabo, incluyendo la asignación de responsabilidad, estableciendo un cronograma de tiempo e informes.

de responsabilidad, estableciendo un cronograma de tiempo e informes.

Seguimiento

Finalmente, el monitor debe observar cualquier acción de seguimiento por parte del organismo de aplicación de la ley, autoridad forestal más amplia o poder judicial en respuesta a las recomendaciones del informe, destacando cuándo son seguidas o no las recomendaciones. Esto podría ser facilitado por algún tipo de base de datos de seguimiento de casos. Alternativamente, el monitor tendrá una oportunidad de seguir el avance en cada reunión posterior del comité de validación y en Informes Recopilatorios. Estos son discutidos en las siguientes secciones.

Portada de un informe con sello de validación



5.3 Sistemas de Seguimiento de Casos

PUEDEN RESULTAR DIFÍCIL seguir múltiples casos a través de procedimientos judiciales y administrativos muchas veces laboriosos. Un mecanismo sistemático de seguimiento de casos hará esto más fácil. Un sistema de seguimiento de casos ayudará al monitor a seguir

RECUADRO 16: *Requisitos de datos típicos para un sistema de seguimiento de datos*

- Una definición de cada "caso". Esto podría ser una visita de inspección, una sospecha de infracción o una infracción probada, por ejemplo. Se asigna entonces a cada caso un número único de referencia
- Los detalles de los titulares de permisos
- La tipología de las infracciones, incluyendo multas mínimas y máximas aplicables y la fórmula para calcular los daños
- La tipología de las recomendaciones contenidas en los informes de misión del monitor
- Un "diario" que automáticamente registre la fecha/hora y usuario asociado con cada entrada de datos o modificación en la base de datos
- Los detalles de cada misión de campo: fecha, ubicación, miembros del equipo, las infracciones observadas y las recomendaciones realizadas
- Los detalles de cada declaración de infracción inicial: fecha, número de referencia de declaración, funcionario emisor e infractor acusado, lugar, infracción, detalles completos de objetos confiscados
- Seguimiento administrativo: fecha de reunión y recomendaciones adicionales del comité de validación; fecha y funcionario responsable de la misión de implementación y recomendaciones del comité de validación
- Detalles de cualquier notificación de seguimiento: fecha, funcionario que emite la notificación, nivel de multa y daños, fecha límite de pago
- Antecedentes de pagos: fecha y funcionario implicado en la recepción de pagos provisionarios, método de pago y detalles, multas pendientes, daños e intereses debidos
- Proceso judicial: fecha y funcionario involucrado en la remisión del caso a los tribunales, fecha(s) resultado de la(s) audiencia(s), sentencia y número de referencia
- Seguimiento de casos judiciales: fecha y funcionario involucrado en la implementación de mandatos judiciales, confiscaciones, recuperación forzada de multas, daños e interés
- Restitución posterior al pago en total: fecha y funcionario involucrado en la devolución de bienes confiscados, restitución de permisos y derechos suspendidos

los detalles de cada caso: el cálculo de daños, la determinación y cobro de multas, daños e intereses, a través de proceso administrativo o legal y decisiones judiciales.

La forma que va a asumir el sistema depende del proceso legal local, pero comprenderá dos componentes, generalmente combinados en una base de datos informática. El primero es un entendimiento de la secuencia de acciones que tendrá lugar; se proporciona un ejemplo de esto en la Figura 6. A menudo, una falta de claridad en la ley implica un proceso de consulta sustancial y desarrollo de consenso con la autoridad forestal, el poder judicial, la industria y los grupos de la sociedad civil para llegar a un acuerdo sobre esta secuencia.

La segunda es una lista de los datos requeridos para monitorear cada paso de la secuencia. El tipo de datos que pueden ser requeridos se indican en el Recuadro 16. Incluso cuando no se pueda crear inmediatamente una base de datos global, debería desarrollarse desde el principio del proceso de monitoreo una simple tabla de datos clave sobre cada misión, informe, infracción y recomendación. Los datos deben ser mantenidos actualizados, y deben desarrollarse fuertes mecanismos de seguridad, como limitar el número de personas con acceso a la misma, para asegurar que los datos no sean manipulados de forma no autorizada.

Un sistema de seguimiento de casos, propiedad de la autoridad forestal pero monitoreado a través del MFI, puede proporcionar actualizaciones regulares sobre el progreso e informar al público sobre los resultados de casos iniciados contra infractores. La publicación de esta información es crucial, ya que no importa cuánta evidencia presente el organismo de aplicación de la ley y verifique el monitor, ésta de poca utilidad si no se asegura que se actúe en base a la misma. La falta de seguimiento también envía un mensaje a los operadores ilegales sobre el hecho de que pueden continuar sus actividades con poco riesgo de sanción, incluso si son detenidos.

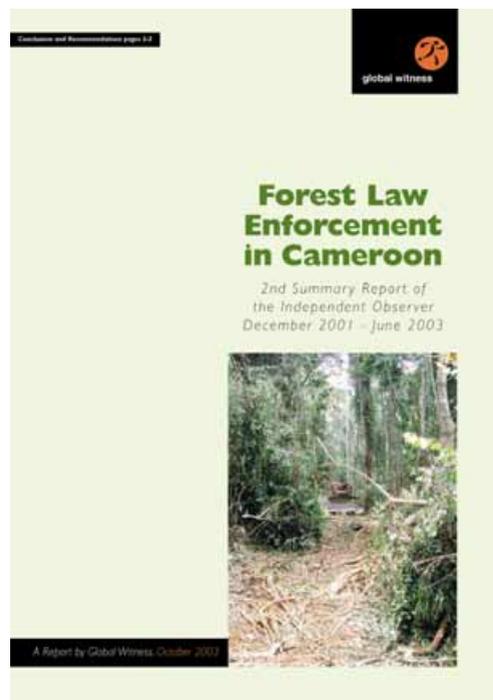
5.4 *Análisis e Informes* *Recopilatorios de la Fase de* *Inicio*

TRAS LOS PRIMEROS MESES de operación debería llevarse a cabo un análisis de la fase de inicio para reconfirmar las actividades, métodos de trabajo y protocolos. El análisis proporcionará una evaluación de base con respecto a la cual las futuras evaluaciones puedan ser juzgadas. Por lo tanto, debería proporcionar datos básicos cuantitativos y cualitativos. Cuando sea posible debería incluir estimaciones del tiempo que el organismo de aplicación de la ley dedicó al trabajo de campo antes de la iniciativa de MFI, el número de delitos forestales detectados y la proporción de aquellos seguidos por sanciones, y la tasa de recuperación de las multas realmente cobradas. El informe también debería describir las prácticas de trabajo del organismo de aplicación de la ley y la autoridad forestal, el estatus de las posibles iniciativas separadas pero relacionadas en el sector forestal y las percepciones de otras partes interesadas, en particular la industria maderera y la sociedad civil.

Posteriormente, un proceso participativo anual de análisis del trabajo del monitor y el progreso de los informes recopilatorios podrá comparar el progreso realizado con esta evaluación de base. Estos análisis podrán revelar la necesidad de llevar a cabo algunas investigaciones particulares (como las enumeradas en la Sección 4.2.3) no identificadas en los TdR originales.

Las contribuciones del organismo de aplicación de la ley y la autoridad forestal a cada informe recopilatorio son mecanismos importantes para promover sus esfuerzos de reforma. Pueden, por ejemplo, realizar comentarios sobre la tasa a la cual los casos contra los infractores están siendo procesados y el grado en el cual se ha actuado en base a las recomendaciones del monitor sobre capacitación, procedimientos y posiblemente la reforma de políticas y la ley.

Los informes recopilatorios reúnen el trabajo de una



serie de misiones e informes de misiones, haciendo comentarios sobre temas de gobernanza que pueden ser pertinentes para otros sectores. Por lo tanto, son relevantes para una amplia audiencia nacional e internacional. Por esta razón, el tono de los informes debería ser menos técnico y más generalista. Lo ideal sería que estuvieran bien diseñados y fueran publicados en un formato atractivo. El monitor debería ser el único editor de estos informes, y éstos deberían ser puestos a disposición pública en la página Web del monitor.

Los resultados iniciales que podrían esperarse en el desempeño de los agentes de aplicación de la ley incluyen una planificación más sistemática y un aumento en la frecuencia de misiones de campo. La competencia técnica y la calidad de la evidencia recabada y luego documentada, también deberían mejorarse. Estos y otros impactos a largo plazo se describen en la Sección 4.6.

5.5 Relaciones de Mediación

ESTA SECCIÓN DESTACA las actitudes y percepciones pertinentes para el MFI, así como las relaciones con otros actores en la aplicación de la ley y la reforma. Puede también ser útil remitirse a la Sección 3.2, donde se discuten las debilidades en las políticas, instituciones y procesos que podrían proporcionar oportunidades para la actividad ilegal. A la vez que investiga casos individuales, el monitor también debe entender e influenciar el ambiente más amplio de gobernanza en el cual trabaja. La actividad ilegal es a menudo el resultado de debilidades sistémicas, por lo que limitar una interpretación de su papel no cambiará significativamente el ambiente operativo más amplio.

5.5.1 Cooperación con la autoridad forestal

La relación entre el monitor y la organización anfitriona (generalmente la autoridad forestal) es crucial para el éxito del MFI, y el monitor debe hacer lo posible para desarrollar la confianza mutua. Cuando el MFI es una intervención de emergencia de donantes en casos de un casi completo colapso de la gobernanza, la relación posterior entre monitor y anfitrión probablemente será tensa desde el comienzo. Es importante no exacerbar la naturaleza intrínsecamente problemática de una relación de ese tipo, ya que bien podría afectar las actividades y objetivos del monitor, así como la visión del anfitrión de su integridad.

La buena cooperación comienza con la planificación conjunta de un programa sistemático de misiones, para lo cual deberían realizarse reuniones regulares. El monitor debe evitar asumir incompetencia o deshonestidad en el organismo de aplicación de la ley. Una relación de la contraparte con el monitor centrada en la efectividad del organismo de aplicación de la ley, en vez de en identificar a madereros ilegales individuales, no siempre proporciona una posición confortable para cada parte. Pero un enfoque discreto, continuo, basado en el desarrollo de la rela-

ción, apoyo paritario y respeto por sus funciones separadas debería desarrollar mutuo respeto y confianza.

Posibles dificultades

A partir de una relación de confianza debería desarrollarse un nivel apropiado de confidencialidad. Debe tenerse cuidado y asegurarse de que la información sobre misiones próximas no llegue a aquellos sospechosos de actividad ilegal. Esto podría ser difícil si el procedimiento general es notificar con anticipación a los funcionarios locales, ya que ellos mismos pueden estar bajo sospecha de confabular con madereros ilegales. Además, los funcionarios de aplicación de la ley pueden mostrarse reacios a llevar a cabo misiones no anunciadas de forma conjunta con el monitor. Si participan en dichas misiones, pueden mostrarse poco deseosos de elaborar su informe de misión, temiendo que les cause problemas.

Por otra parte, si el monitor se encuentra solo en el campo, puede llevar a los funcionarios locales a pensar que éste ha tenido problemas con la autoridad forestal. Ha habido casos en los que se ha negado el acceso al organismo de aplicación de la ley y al monitor porque no se había emitido la autorización necesaria, o porque ésta no fue respetada a nivel local. En un caso extremo, una compañía maderera trató de iniciar acciones legales contra los agentes de aplicación de la ley por trasgresión.⁷⁷ Todo ello destaca la necesidad de que el derecho de acceso con fines de inspección (tanto de los agentes de aplicación de la ley como de los monitores) esté escrito en contratos de concesión y licencias para aserraderos, por ejemplo.

Inicialmente, el monitor podría ser guiado por el organismo de aplicación de la ley hacia algunas partes del bosque en detrimento de otras. Esto podría ser legítimo (por ejemplo, la regla 80-20: trabajar con el 20% “superior” podría resultar en que el 80% del problema sea abordado), o podría estar basado en algún prejuicio, como una parcialidad natural de los ingenieros forestales tradicionales contra la actividad forestal comunitaria. En el peor de los casos, es el resultado de figuras poderosas que confabulan con el organismo de aplicación de la ley. En algunos TdR el monitor tiene mandato para hacer un seguimiento solamente de aquellos delitos que haya denunciado la autoridad forestal. En otras situaciones, han sido usadas formas más sutiles de dirigir al monitor, por

ejemplo, no poniendo a su disposición ciertos documentos de permiso y mapas.

En dichas situaciones, el monitor tiene razones fuertes para insistir en el pleno acceso a información, para visitar partes del bosque no visitadas hasta el momento, llevar a cabo misiones independientes y poner a disposición del público sus constataciones. A menudo será más fácil presionar por estos derechos una vez que se haya desarrollado un nivel de entendimiento y confianza entre la organización anfitriona y el monitor. En otros, la única opción para el monitor será hacer pública la inercia y obstrucción presentada por las autoridades y permitir que el público saque sus propias conclusiones sobre la corrupción y la complicidad. Unos TdR escritos cuidadosamente permitirán este curso de acción en circunstancias extremas.

5.5.2 Hacer que los registros sean fácticos y objetivos

Como en el trabajo de campo, la redacción de informes es un área clave para el aprendizaje compartido: un monitor internacional es capaz de aplicar su conocimiento y ajustar al MFI al contexto particular del país en cuestión, mientras que los agentes de aplicación de la ley pueden mejorar sus capacidades y profesionalismo en análisis y debida diligencia. La confidencialidad es importante en esta etapa también, ya que la evidencia debería ser protegida contra publicación antes de que haya sido validada y debería ser retenida cuidadosamente para su uso en procedimientos legales. Sin importar la cercanía de las relaciones entre el monitor y cualquier grupo de partes interesadas, deben sostenerse los protocolos de redacción de informes. El menor indicio de que algunos grupos puedan tener acceso privilegiado a información daña la credibilidad del monitor.

La calidad de los informes del monitor es clave para su credibilidad. Estas son algunas recomendaciones para compilarlos:

- **Trabajar siguiendo criterios específicos.** La ley es el principal criterio en base al cual deben contrastarse las observaciones, por lo que los informes no deberían decir “se observaron árboles cortados y esto es ile-

gal”; deberían decir “se observaron troncos en la ubicación de coordenadas UTM ..., fuera del título de corte permitido, en incumplimiento de ... disposición de la legislación forestal y ... disposición del contrato”. Pueden invocarse otros criterios si fuese apropiados, por ejemplo, cuando hay puntos débiles en la legislación o cuando las actividades del ministerio forestal contradicen compromisos internacionales vinculantes, como la Convención CITES. Las declaraciones de intención oficiales, también pueden ser una fuente de influencia, aunque no sean vinculantes legalmente. Por ejemplo, las declaraciones de FLEG apoyan la necesidad de una visión más amplia de las leyes relacionadas con el bosque, la necesidad de abordar la tenencia de la tierra y la necesidad de reformas para cumplir con los objetivos de desarrollo social.

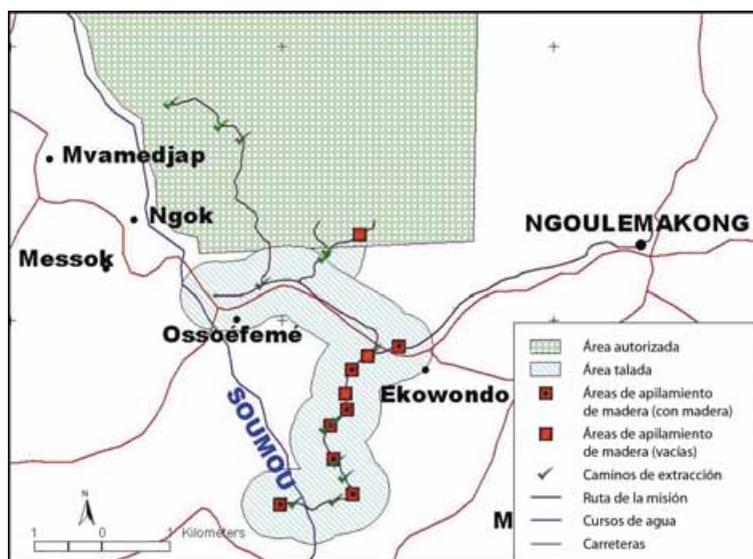
- **Evitar supuestos.** Si el registro de volumen explotado excede al de volumen autorizado, no ha de suponerse que esto significa que han sido cortados demasiados troncos. Podría deberse a inconsistencias en el registro de datos. Estas posibilidades necesitan ser destacadas y posteriormente investigadas. Puede entonces ser posible concluir que “el aparente corte excesivo no se puede atribuir totalmente a deficiencias en la recolección de datos” — que incluso aún no es lo mismo que decir que una ley ha sido violada.
- **Separar los hechos de las opiniones.** Es muy importante que los informes contengan una sección estrictamente fáctica, donde la evidencia se presente, y luego, claramente separada de la misma, una sección sobre análisis, conclusiones y recomendaciones.
- **Utilizar una presentación consistente.** Esto servirá como un recordatorio para mantener separadas a las secciones y para incluir todos los detalles (nombres, fechas, lugares, etc.). Una presentación consistente (ver Recuadro 17) también facilitará el extraer conclusiones más amplias de una serie de informes.
- **Guardar materiales de base.** Debe mantenerse y ponerse a disposición, si fuese requerido, una carpeta de documentos obtenidos antes de la misión, grabaciones de video y audio, notas, fotografías y mapas con lecturas de GPS asociadas con cada informe.
- **Informar al comité de validación cuidadosamente.** Asegurarse de que todos los miembros del co-

RECUADRO 17: *Lista de aspectos a verificar en un informe de misión*

El informe debería contener:

- Un número de referencia único.
- La fecha y tipo de misión (conjunta, independiente, etc.) y cualquier información sobre quién solicitó la misión.*
- Detalles del permiso maderero o área forestal, incluyendo la ubicación, todas las fechas pertinentes, número de título, propietario y subcontratistas.
- Σ Nombres de los miembros del equipo de MFI, los agentes de aplicación de la ley y cualquier otro funcionario involucrado (por ejemplo, funcionarios locales).*
- Los recursos utilizados en la misión: vehículo, GPS, equipamiento fotográfico, ordenadores portátiles.
- Detalles de las constataciones, incluyendo qué inspecciones fueron llevadas a cabo (por ejemplo, caminos de acceso y extracción, límites y su demarcación, rollos y troncos, documentos operativos).
- Análisis de las implicaciones legales que llevan a conclusiones claras y objetivas.
- Limitaciones que impidieron una inspección total.
- Acción legal iniciada por los agentes de aplicación de la ley durante la misión.
- Recomendaciones y acción de seguimiento acordada con el organismo de aplicación de la ley. Deberían estar escritas en un formato consistente, de manera que a lo largo del tiempo sea fácil extraer conclusiones más amplias y establecer tendencias, por ejemplo, para ver qué tipos de recomendaciones son generalmente hechas pero raramente implementadas.
- Comparar el informe del organismo de aplicación de la ley (si está disponible) con las propias constataciones del monitor, y realizar comentarios.
- Anexos con copias de correspondientes mapas, datos, permisos, mapas, etc.

* Puede ser necesario que la identidad de ciertas personas sea protegida si su seguridad se encontraran bajo riesgo.



mité están familiarizados con la legislación y con su función. El monitor debe ser capaz de justificar frente al comité que toda la evidencia presentada son hechos y que las conclusiones se extraen de los mismos. El comité no tiene autoridad para cambiar los hechos ni determinar conclusiones ni recomendaciones si estos contravinieran la ley o se refirieran a temas sobre los cuales no tienen conocimiento directo.

Estimación del área talada ilegalmente, basado en una franja de un kilómetro de ancho alrededor de los caminos de acceso

5.5.3 Mantenimiento de relaciones durante la publicación de informes

La fortaleza del MFI reside en proporcionar información accesible al público. Sin embargo, la divulgación de información es un tema delicado, por lo cual el procedimiento debe estar detallado en los TdR. La publicación también debería ser consistente con los objetivos del MFI. El monitor no quiere apartar al anfitrión ni tampoco ser incapaz de publicar por razones políticas o administrativas. Deberían establecerse cronogramas de tiempo realistas para la publicación: muy poco tiempo y el comité de validación se sentirá presionado para validar

los informes; demasiado tiempo y la información se volverá obsoleta.

Antes o después, el monitor necesitará tomar decisiones cuidadosas sobre la divulgación de información que puede afectar a los intereses creados. Si el monitor es demasiado inactivo, el estatus quo no cambiará; si es demasiado emotivo, se arriesga a que las críticas se centren en sí mismo, incluso haciéndolo disfuncional. Cuando el mensaje que se difunde es incómodo para algunas partes interesadas, la tentación será culpar al mensajero. Los madereros ilegales pueden considerar al monitor como el objetivo más fácil entre aquellos que trabajan para suprimir la actividad ilegal.

Para evitar críticas a su comportamiento, el monitor debe considerar el estilo y lenguaje de los informes. Efectivamente, el lenguaje emotivo distraerá la atención del contenido de los informes, pero el monitor también debería percibir que las críticas que se dirijan a él o a su trabajo constituyen una acción defensiva natural por parte de aquellos con una agenda diferente. La presión sobre el equipo de MFI y sus miembros individuales siempre corre el peligro de acabar por personalizarse. Los monitores necesitan un apoyo claro para actuar como un equipo bien preparado y gestionado, con retroalimentación regular de sus organizaciones.

La divulgación pública de información sobre actividades madereras comerciales hará surgir preocupaciones particulares si la industria maderera teme la publicidad adversa. Los monitores deben dejar claro a las compañías que operan dentro de la ley que el MFI es una iniciativa positiva para “nivelar el campo de juego” a la que solamente los madereros ilegales deben temer.

Mientras que el derecho a poner la información a disposición del público no es negociable, la necesidad de trabajar con considerable sensibilidad política y estratégica no debe tampoco exagerarse. El monitor no debe sorprenderse si es desafiado. Ante estas posibles críticas poderosas, debe diferenciar entre los momentos en los que realmente ha actuado de forma inapropiada, y las ocasiones en las que son los intereses creados los que están tratando de socavar su trabajo. En casos extremos, la organización anfitriona puede incluso ser presionada para rescindir los derechos acordados del monitor a hacer preguntas y publicar la información.

5.5.4 Puntos de influencia

La falta de voluntad real por parte del gobierno anfitrión para eliminar las prácticas ilegales y corruptas puede constituir un serio obstáculo para la implementación del MFI. Con cada decisión sobre qué investigar, cómo y cuándo publicar, es por lo tanto crucial prever las posibles reacciones de diferentes partes interesadas y considerar cómo pueden ser empleadas constructivamente para apoyar la reforma. La aceptación del concepto de MFI por parte del gobierno es vital para asegurar que los conceptos clave de transparencia y gobernanza sean aceptados e internalizados.

Incentivos y disuasivos

Las Secciones 3.2 y 3.3 esbozan las debilidades comunes en la legislación forestal y su aplicación, y los potenciales impulsores para el MFI. Durante la implementación resulta útil remitirse a las mismas para ver cómo pueden emplearse con el fin de generar y mantener el compromiso con una mejor gobernanza. En particular, el monitor debe buscar incentivos apoyar cambios en aquellas partes interesadas que más probablemente se benefician del estatus quo y la resistencia al cambio.

La mayoría de estos incentivos combinan tanto un componente positivo como negativo. Aumentar la cantidad, calidad y credibilidad de la información en el dominio público en sí misma proporciona un disuasivo poderoso contra la ilegalidad y la corrupción. Los informes con claras recomendaciones refuerzan los esfuerzos de la autoridad forestal para mejorar la gobernanza, pero la posterior falta de acción por parte de la misma autoridad debe ser notificada y denunciada.

Los funcionarios públicos pueden verse desprestigiados y los madereros privados corren el riesgo perder mercados si se ven expuestos por el monitor. Sin embargo, estos no son disuasivos necesariamente efectivos, ya que una maniobra cuidadosa puede mitigar estas dos sanciones. El monitor no tiene poder para aplicar la ley por sí mismo. Sin embargo, el MFI permite a las partes interesadas conocer mejor qué es la ley, mientras al mismo tiempo se facilita el uso más efectivo del sistema de justicia. Un buen ejemplo de esto es cuando las compañías que hacen movimientos proactivos hacia una gestión forestal

sostenible cumplen con la ley. En los casos en que ha habido quejas sobre la imposibilidad de operar sin pagar sobornos, las compañías dan la bienvenida al cambio hacia el principio de legalidad y respetan el “campo de juego nivelado” que aporta el MFI. Para reforzar dichos cambios de actitud positivos el monitor puede, con el tiempo, analizar el número de infracciones que cada compañía ha cometido y destacar aquéllas donde ha habido una clara mejora.

Una vez que la evidencia recabada a través del MFI ha sido publicada, la existencia de un poderoso mecanismo de retroalimentación actuará como disuasivo para los operadores ilegales. Estos están presionados en países productores por una aplicación de la ley más efectiva y en países consumidores por cambios en las políticas de compra de los comerciantes de madera. Estos son cambios “cerrados” a los que es difícil dar vuelta atrás. El monitor necesita buscar formas similares para mantener el impulso. Por ejemplo, un taller de análisis bien gestionado debería dejar a todos con una visión positiva y motivados. El trabajo del monitor a partir de ese momento es mantenerlos en movimiento.

Finalmente, la propia presencia de un monitor con mandato acordado con el estado actúa como fuente de influencia. El monitor trabaja en el interés público y actúa como conducto para las que las preocupaciones públicas lleguen a quienes toman decisiones. Una determinación tenaz para ver los informes validados y publicados eventualmente asegurará que los funcionarios reconozcan públicamente la actividad ilegal y corrupta.

Sanciones En algunas circunstancias extremas, el monitor tiene a su disposición ciertas sanciones. Los condicionantes a la ayuda son un mecanismo efectivo pero duro, que se basa en una voluntad política sistemática de los donantes. La sanción definitiva será la suspensión del trabajo del monitor y la difusión pública de sus razones para hacerlo. Este mecanismo es menos efectivo de lo que podría parecer, ya que puede ser difícil de revertir. Quizás sea más constructivo es desarrollar sanciones automáticas paso por paso y un mecanismo de resolución de controversias. Cuando éstas sean claras y predeterminadas, el conflicto y las recriminaciones son menos probables. Algunos ejemplos de dichas sanciones incluyen un



“trabajo siguiendo el reglamento” donde no se tolera sobrepasar las fechas límite; desvinculación de misiones conjuntas; o un énfasis deliberado en áreas de mayor resistencia política.

5.5.5 La función de los donantes

La asistencia internacional de los donantes puede proporcionar una poderosa influencia para la reforma en muchos sectores diferentes, y de hecho ha sido utilizada para introducir el MFI como una medida de emergencia cuando la gobernanza del sector se ha visto completamente colapsada. La buena gobernanza continúa siendo un tema dominante en el pensamiento de los donantes. Al introducir una herramienta tan potencialmente poderosa como el MFI, los donantes están diciendo explícitamente que la sociedad civil local es insuficientemente poderosa para alcanzar la reforma de su propio gobierno sin ayuda externa. En dichas situaciones, los donantes se están ubicando a sí mismos como portavoces de las necesidades de ciudadanos sin poder, por lo que es esencial que se mantengan activos y apoyen el MFI.

Cualquier centro de poder dentro de la administración anfitriona que se beneficie con la corrupción sospechará de una iniciativa que pueda afectar su capacidad de obtener ganancias. Cuando esos vínculos entre actividad maderera ilegal y el gobierno se vuelven evidentes, la comunidad de donantes tiene una función crucial que cumplir en mediar en la relación entre el monitor y el anfitrión.

Los donantes se han enfrentado al desafío de la poten-

“[Una] presencia fuerte de la comunidad de donantes ... es requerida para asegurar tanto que el monitor trabaje con una agenda nacional y como que ninguna parte utilice su poder de compra u otra ventaja para distorsionar la transparencia y responsabilidad del flujo de información.”⁸

—ODI

cial separación entre ser portavoces de ciudadanos sin poder y mantener buenas relaciones con el gobierno anfitrión en el contexto del MFI de diversas formas:

- Apoyando la necesidad del MFI de un mandato oficial, que obliga a una discusión honesta de los temas durante las negociaciones de los TdR con organizaciones anfitrionas.
- Reuniendo financiación de múltiples fuentes (como a través de un fondo común o fondo fiduciario), combinado con la presentación de un punto de vista colectivo. Esto demuestra el apoyo internacional más que reflejar la agenda de un donante particular. También debería evitar el trastorno cuando comienzan o cesan diferentes corrientes de financiación.
- Cumpliendo una función activa, sostenida en el largo plazo, incluyendo en el comité de validación, análisis periódicos, apoyo a los TdR, adaptación a los cambios del gobierno anfitrión y funcionarios de jerarquía superior y mitigación de crisis.
- Incluyendo al MFI como parte de un paquete de reformas más amplias del sector, como la reforma legislativa más explícita, desarrollo de capacidades y apoyo material llevado a cabo por otros organismos junto con el monitor.
- Trabajando por el éxito y la mejora del alcance y calidad de iniciativas de MFI.
- Manteniendo la continuidad durante cambios en la representación de donantes, asegurándose que cualquier nuevo representante sea completamente informado sobre sus responsabilidades frente al MFI y a través de la coordinación de actividades pertinentes de donantes.

Como estos ejemplos indican, existe la necesidad de un enfoque de donantes completamente coordinado. Los donantes necesitan hablar con una voz sobre MFI en el país anfitrión, pues los posibles desacuerdos pueden ser explotados por los oponentes a la genuina transparencia y responsabilidad.

Los donantes necesitan reconocer que el MFI puede ser requerido por un período mayor que un típico período de tres años de proyecto. La transparencia es menos un fin en sí mismo y más un medio para alcanzar mejoras sostenibles en la buena gobernanza. Dichos cambios, sin embargo, llevan mucho tiempo. Cuando un monitor es más firme, la reforma será probablemente más rápida pero más incómoda. Así, los donantes deben alcanzar un equilibrio entre ver que el tipo de reforma por el que abogan tenga lugar rápidamente y mantener relaciones cordiales con el gobierno anfitrión.

5.5.6 Desarrollar confianza entre partes interesadas

Como muchas iniciativas de reforma, el MFI enfrentará una resistencia natural al cambio. Un monitor es algo nuevo y extraño y bien puede ser recibido al comienzo de forma reacia por algunas partes interesadas. Una organización o país que recibe al MFI está dando un paso valiente para enfrentar problemas arraigados, por lo que también está haciéndose vulnerable a las constataciones del monitor. La relación con algunas partes interesadas puede no ser automáticamente cordial, pero puede ser desarrollada poco a poco. Buscar activamente relaciones constructivas y profesionales con el gobierno, la industria y diferentes intereses de la sociedad civil, el monitor puede ayudar a eliminar este tipo de tensiones.

Por otra parte, la objetividad puede verse socavada si el monitor trabaja demasiado cerca de aquellos a quienes algunos perciben como sus “socios naturales”. Cuando los proveedores son organizaciones sin ánimo de lucro de MFI, estos socios naturales podrían ser las ONG locales y otras organizaciones de la sociedad civil. En el caso de proveedores con ánimo de lucro, los socios naturales podrían ser sus propios intereses comerciales en el país. Independiente de la naturaleza del proveedor, un monitor que opera muy de cerca con la autoridad forestal se

arriesga a comprometer su independencia. Un enfoque profesional e imparcial evitará acusaciones de tomar partido por un segmento u otro. La sensibilidad política requerida a un monitor le ayudará a percibir las situaciones en que las acusaciones de injusticia estén motivadas por personas con algo que esconder. También lo ayudará a evitar ser arrastrado inadvertidamente a controversias partidistas.

Todos los actores necesitan mantener respeto profesional y diálogo. Efectivamente, los puntos de vista de cada parte deben ser reconocidos y tomados en cuenta, incluso si la otra parte no los comparte. El monitor debe tratar de entender las limitaciones, percibidas o reales, bajo las cuales operan otras personas. Un ejemplo es cuando la industria, el gobierno y los donantes apelan al monitor tanto para incentivar y elogiar las buenas prácticas como para denunciar las malas, con discusiones más abiertas y menos críticas. Aunque el monitor debe estar dispuesto a entrar en discusiones, la ley establece un claro límite al grado en el cual puede negociar y llegar a acuerdos. El papel del monitor, prescrito por sus TdR, es constatar y denunciar las actividades ilegales tanto en el sector privado como en el público. Los funcionarios de aplicación de la ley que realizan un papel similar no tienen la misma obligación de denunciar cada actividad *legal* que ven y tampoco deberían hacerlo los monitores.

El uso de equipamiento proporciona otro ejemplo de la necesidad de desarrollar la confianza a nivel individual e institucional. Claramente, el organismo de aplicación de la ley debería estar adecuadamente equipado para llevar a cabo su trabajo de manera apropiada. En casos en los que falta voluntad política para hacer esta provisión, el monitor bien puede tener equipamiento más sofisticado – receptores de GPS en comparación con brújulas tradicionales, por ejemplo. Esto puede producir algunas discrepancias prácticas en el campo, pero también puede constituir un reto en probar la validez de los permisos en base a que los GPS y los datos de brújulas no son compatibles. El monitor debe tratar estos casos con delicadeza y evitar actuar con aires de superioridad.

La capacitación y el compartir conocimientos son formas de desarrollar una buena relación con las partes interesadas, pues proporcionan a las personas destrezas adicionales y también ayudan a identificar personas que



están más fuertemente motivadas. El equilibrio puede mantenerse haciendo que las oportunidades de capacitación estén disponibles de forma equitativa para todas las partes interesadas correspondientes. La capacitación técnica en SIG es un ejemplo claro donde pueden beneficiarse tanto los funcionarios del estado como el personal de ONG. Cuando los TdR permitan organizar talleres y otras actividades más sistemáticas de capacitación, los planes para los mismos también deberían explicarse cuidadosamente desde el principio para no crear falsas expectativas.

5.6 Obstáculos a la Implementación

EL MONITOR puede encontrar obstáculos a la implementación y debe adaptar su trabajo para enfrentar los desafíos y circunstancias cambiantes. Algunos de los ejemplos típicos se indican a continuación:

- **Áreas “prohibidas”.** Algunas partes del bosque parecen estar “prohibidas” para las misiones conjuntas, posiblemente solo a corto plazo teóricamente (“no hay actividad allí por el momento” o “no hay acceso —el puente no permite el paso”). El monitor es libre de llevar a cabo misiones independientes, pero al hacerlo se arriesga a una confrontación directa con el organismo de aplicación de la ley y/o la jerarquía por encima del mismo. Estas misiones pueden en cualquier caso ser frustradas por una resistencia en la práctica. Un enfoque gradual puede ser más constructivo y sostenible. El monitor debería iniciar una secuencia sistemática de misiones conjuntas, adquiriendo por lo tanto un entendimiento de las razones para que el organismo de aplicación de la ley se muestre reacio a visitar determinados lugares.
- **Información no compartida.** La organización anfitriona es incapaz o no tiene la voluntad de buscar información de otras partes del gobierno, por ejemplo sobre impuestos o comercio, lo que hace difícil investigar algunas infracciones. Cuando corresponda, el monitor deberá sondear los diferentes ministerios, en primer lugar para obtener información directamente y asimismo para ubicar cualquier fallo sistémico que explique por qué no se comparte la información. Puede ofrecerse asesoramiento sobre cambios en las normativas y prácticas de trabajo para que los departamentos del gobierno trabajen juntos y la información esté disponible públicamente.
- **Retirada de la cooperación.** Como resultado de informes que destacan temas políticamente delicados, la autoridad forestal intenta retirar la cooperación con el monitor. Puede negar el acceso a información o evi-

tar que el organismo de aplicación de la ley lleve a cabo misiones conjuntas. Debería introducirse una serie de contramedidas graduales con el pleno apoyo de donantes y otras partes interesadas, para aumentar gradualmente la presión sobre la autoridad forestal para cumplir con los TdR (ver Sección 5.5.4).

- **Censura.** Algunos miembros del comité de validación pueden buscar censurar los informes del monitor. El monitor necesitará el apoyo y orientación de otros miembros del comité de validación, en particular donantes, para evitar que el comité de validación se vuelva disfuncional.
- **Falta de separación de poderes.** Se requiere que el equipo de aplicación de la ley notifique con anticipación a muchos niveles en la burocracia, sugiriendo que la aplicación de la ley está insuficientemente separada de la administración forestal. El monitor debería tener la libertad para investigar esta situación y hacer recomendaciones sobre la reestructuración de la autoridad forestal.
- **Cambios en las circunstancias.** Las relaciones políticas que son clave para un MFI exitoso no son estáticas y pueden verse distorsionadas cuando el personal clave cambie. Las prioridades políticas de los ministerios pertinentes —tanto en los gobiernos anfitriones como en los donantes— cambiarán en respuesta a eventos que se encuentran fuera del sector y con respecto a elecciones, por ejemplo. Pero éstas no presentarán necesariamente obstáculos para el MFI, y el monitor necesita buscar cambios que puedan proporcionar oportunidades para mejorar la gobernanza forestal. Por ejemplo, las nuevas estructuras del gobierno local en Sudáfrica proporcionaron una oportunidad para instalar la actividad forestal en planes de desarrollo local y hacer que los que llevan a cabo actividades agrícolas a pequeña escala estuvieran representados en la principal asociación comercial del sector.⁷⁹

Ante la existencia de grandes niveles de tala ilegal y corrupción, y de control mínimo, es probable que las infracciones directas y obvias sean fáciles de detectar e informar. En otras situaciones, o según el MFI evolucione, las actividades llevadas a cabo al principio pueden volverse menos relevantes, mientras que pueden hacerse

evidentes una serie de necesidades inicialmente no previstas. Si el monitor no toma en cuenta dichas circunstancias y adapta su trabajo en consecuencia, puede estar sosteniendo una falsa impresión de que el cumplimiento ha mejorado, cuando de hecho lo que ha sucedido es que la ilegalidad ha evolucionado y cambiado de ubicación.

Las revisiones anuales proporcionan una oportunidad, si fuese necesario, para que el monitor y la organización anfitriona, en consulta con otras partes interesadas, reevalúen las actividades del monitor, y posiblemente aquéllas de los agentes de aplicación de la ley pertinentes.

Obstrucción deliberada a los monitores mediante la colocación de troncos bloqueando los caminos de acceso





6 Conclusiones

POR SU PROPIA NATURALEZA, el MFI no es una tarea fácil, porque desafía a aquellos con un interés creado en el status quo (corrupción, tala ilegal, evasión impositiva). *“[A]unque los recursos forestales tienen buenos aspectos públicos globales, funcionan dentro de los territorios de Estados soberanos. Por lo tanto, sea cual sea la legitimidad de algunos de los intereses más amplios en cuestión, existen dentro de una jerarquía política que no puede ser evitada”*.⁸⁰

ES PROBABLE que las relaciones entre el monitor y la autoridad forestal sean delicadas, pero muchos problemas pueden ser evitados a través de una clara comunicación, buena diplomacia y TdR claros. Aquellas personas con un genuino interés en la reforma (gobierno, donantes, sector privado, ONG y comunidades, así como el monitor), necesitan coordinar sus actividades y proporcionarse apoyo mutuo, tanto durante el diseño de la iniciativa de MFI como durante su operación.

La aceptación del concepto de MFI por parte de gobiernos anfitriones es vital para asegurar que los conceptos clave de transparencia y gobernanza sean aceptados e internalizados. Sin embargo, el MFI sólo no es capaz de proporcionar buenas leyes y una aplicación plenamente efectiva. A menudo se necesita una reforma más amplia en la gobernanza forestal (y más allá). Quizás el desafío más significativo en este aspecto se da cuando el régimen legislativo en sí mismo no conduce a una gestión forestal responsable o sostenible:

[La] tala legal y la tala ilegal se encuentran a menudo muy unidas y ... la tala legal puede ser altamente destructiva. El aspecto ilegal del actual comercio de madera constituye solamente parte de un problema más amplio de una industria maderera que ha sido incapaz en gran medida de autorregularse y está destruyendo a gran escala los bosques y los medios de vida de las personas. Las acciones para abordar la ilegalidad de las operaciones no pueden ser percibidas por lo tanto como separadas de las prácticas de tala destructivas. Es, en definitiva, el problema de la sostenibilidad forestal el que necesita ser abordado. Como muchos regímenes legales forestales permiten e incluso incentivan la mala práctica de las empresas y niegan los derechos de los pueblos dependientes de los bosques, es vital que ... iniciativas no refuercen leyes inapropiadas.⁸¹

El futuro

El MFI debería estar complementado por otras iniciativas. Estas comenzarían con un proceso de evaluación forestal participativo para considerar el valor relativo – económico, social y ambiental, para la mayoría de las personas – de la tala comercial y otras formas de gestión. En definitiva, la consulta y consentimiento previo para las decisiones de planificación de uso de la tierra han de de-

finir, en última instancia, el control sobre los recursos naturales, desarrollando de esta manera una propiedad genuina y responsabilidad para la aplicación de la ley.

Tras dicha evaluación, podrían identificarse sistemas complementarios de verificación. Estos podrían comprender una separación entre la normativa forestal y la gestión, un sistema tecnológico de verificación de origen legal y cumplimiento y el progreso voluntario hacia una certificación forestal plena. Un Monitor Forestal Independiente se aseguraría de que estos sistemas se ajusten a las normas nacionales y tengan legitimidad pública.



Comprobando la ubicación de una frontera de concesión forestal marcada sobre el terreno

Los movimientos actuales hacia dichos sistemas complementarios, por lo menos para concesiones industriales, cuentan con apoyo político a través de procesos como iniciativas del G8 y la FLEG(T) europea y de otras regiones. También están apoyados por elementos en la industria, que son sensibles a la reputación en el mercado internacional. Es probable que todo esto aumente la demanda de MFI. Igualmente, se puede utilizar el considerable potencial de las técnicas y enfoque del MFI para ir más allá del monitoreo de operaciones forestales, mejorando de esta forma la transpa-

rencia y la responsabilidad en las relaciones industria-comunidad y la distribución de ingresos/beneficios, por ejemplo.

En última instancia, hacer que quienes están en el poder rindan cuentas es el papel de los ciudadanos locales, no de las fuerzas externas. Aunque el MFI ha sido desarrollado en el pasado como un proyecto con una escala de tiempo limitada, las funciones que desarrolla deberían ser consideradas como un componente permanente de la buena gobernanza, sea explícitamente (por ejemplo, como un defensor del pueblo), cuando está financiado por el sector, y/o a través de una serie de ONG de vigilancia con su mandato propio. El papel del monitoreo externo debería, en definitiva, ser asumido por estructuras de gobernanza nacionales que involucren totalmente a una sociedad civil local con poderes otorgados.

Anexos

ANEXO I: *Otras iniciativas relacionadas con el monitoreo forestal*

ANEXO II: *Acuerdos De Asociación Voluntaria De La UE (AAV)*

ANEXO III: *Herramientas para el monitoreo forestal*

ANEXO IV: *MFI en Camboya y Camerún*

ANEXO V: *Proyecto de Monitoreo de los Delitos Forestales en
Camboya – Escala de Calificación de la Investigación*

ANEXO VI: *Comparación Estadística de Países Seleccionados*

ANEXO I: *Otras iniciativas relacionadas con el monitoreo forestal*

EXISTEN DIVERSAS INICIATIVAS para monitorear la aplicación de la legislación forestal por parte de organizaciones fuera de organismos del gobierno. Todos los programas descritos a continuación difieren de lo que se denomina en esta guía MFI. Dichos programas se incluyen aquí para distinguirlos del MFI, y no como recomendación. Estos van desde gobiernos que contratan a organismos externos para llevar a cabo virtualmente toda la responsabilidad de aplicación de la legislación forestal (como sucede en Ecuador), a la terciarización de la auditoría de adherencia a la ley (Canadá) o el monitoreo independiente no involucrado con el gobierno de ninguna forma (monitoreo externo en Indonesia).

Certificación forestal

La certificación forestal, basada en la participación voluntaria por parte de la industria, procura abarcar normas en aspectos ambientales, laborales, de gestión forestal sostenible, económicos y legales. Los certificadores proporcionan verificación de cumplimiento y a cambio son acreditados por una organización de estandarización. Quienes gestionan bosques solicitan y pagan a un organismo de certificación para que evalúe si sus prácticas de gestión cumplen con los estándares requeridos.

Existen una variedad de estándares. Los más conocidos son el Consejo de Gestión Forestal (FSC) y el Programa para el Reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal (PEFC), ambos con alcance internacional; Consejo de Certificación de Maderas de Malasia (MTCC), aplicable en Malasia; Iniciativa para una Forestación Sostenible (SFI), aplicable en los Estados Unidos de América y en Canadá y la Asociación Canadiense de Estandarización (CSA) aplicable en Canadá.*

Los programas de estandarización generalmente se centran en identificar productos que provienen de bosques gestionados de forma sostenible y en la mayoría de los casos el proceso también asegura el cumplimiento de las leyes aplicables.⁸² La forma en que funciona la certificación se explica en el Recuadro 18.

* El programa CPET en el Reino Unido ha evaluado la capacidad de estos cinco programas de certificación para cumplir con los criterios de adquisición del gobierno del Reino Unido con respecto a la sostenibilidad y legalidad. Los cinco programas cumplen con los criterios de legalidad, aunque solamente el FSC y el CSA cumplen con los criterios de sostenibilidad.

Todos los programas de certificación tienen estructuras de gobernanza que, en diversos grados, tienen controles incorporados. Todos involucran inspecciones, por parte de un organismo de certificación, de operaciones en el bosque y de cada paso en la cadena de custodia, desde el bosque hasta el punto de venta al por menor final. Asimismo, tiene lugar un monitoreo del proceso por organismos independientes a través de un sistema de acreditación para los organismos de certificación.

El MFI puede ser comparado con estos sistemas de acreditación, ya que se aseguran de que el certificador (de forma análoga al regulador) está trabajando de conformidad con las “normas”. En Camerún, algunas de las personas en la industria consideran el MFI como un precursor de la certificación, pero esto puede indicar alguna confusión sobre qué pretende proporcionar cada sistema. Otros han cuestionado la capacidad de la certificación para asegurar la legalidad:

RECUADRO 18: *¿Cómo funciona la certificación?*⁸³

La certificación ha sido ampliamente usada en una variedad de sectores como una herramienta para proporcionar verificación independiente de que un conjunto de requisitos ha sido cumplido. Los programas de certificación, incluyendo aquellos para la actividad forestal, están generalmente compuestos por cuatro elementos:

- **Estándar** Este elemento establece los requisitos que deben ser cumplidos y con respecto a los cuales se realizan las evaluaciones de certificación. Los estándares son desarrollados por organismos de estandarización.
- **Certificación** Este es el proceso que establece si el estándar ha sido cumplido o no, y generalmente es llevado a cabo por un organismo de certificación o certificador (también denominado organismo de registro o registrador, especialmente en Norteamérica).
- **Acreditación** Este es el mecanismo para asegurar que las organizaciones que llevan a cabo certificación son competentes y elaboran resultados consistentes veraces, a menudo descrito como “certificación de los certificadores”. La acreditación es llevada a cabo por un organismo de acreditación.
- **Reivindicaciones de producto** Si el programa va a ser utilizado como base para identificar productos de bosques certificados y para hacer reivindicaciones de producto, debe existir un mecanismo que controle esto. Dicho mecanismo requiere:
 1. **Seguimiento** El material puede pasar por muchas etapas de producción y logística entre el bosque y el producto final. Debe existir un mecanismo para seguirlo desde el bosque certificado a través de cada etapa para proporcionar la certeza de que el producto o línea de producto sobre el cual se realiza la reivindicación está vinculado a un bosque certificado. Este proceso se denomina a menudo “cadena de custodia”.
 2. **Reivindicaciones y Etiquetado** Es esencial para asegurar que las reivindicaciones realizadas con respecto a un bosque o un producto o etiquetas sean claras, veraces y honestas. Esto requiere que se siga una serie de normas por quienes hacen las reivindicaciones o etiquetan productos.

*Los sistemas de certificación voluntarios nunca detendrán la tala descontrolada ampliamente difundida en los bosques tropicales. Estos sistemas de “garantía de calidad” no han sido diseñados como herramientas para aplicar la ley y para ser obligatorios. No están basados en auditorías regulares y no anunciadas ni en muestreo continuo y ... no proporcionan el nivel de confianza que probablemente deba requerirse para demostrar su origen legal.*⁸⁴

El MFI tiene la flexibilidad de ser más amplio que los sistemas de certificación en términos de las cosas que necesitan ser verificadas, en el sentido de que el monitor no está obligado a una lista de criterios fija, sino que puede investigar una amplia variedad de temas. Pero al mismo tiempo es más limitado, en el sentido de que el MFI se centra principalmente en verificar la legalidad, más que la legalidad y la sostenibilidad. En contraste con la naturaleza voluntaria de la certificación, el MFI es obligatorio, funciona en asociación con el gobierno y a menudo está financiado por donantes o gobiernos. Además, no puede funcionar si se proporciona acceso a los monitores solamente a los bosques cuyos gestores requieren monitoreo.

Camerún y Congo Brazzaville: monitoreo mediante el mapeo de bosques

Global Forest Watch (GFW), una iniciativa del World Resources Institute, está llevando a cabo proyectos de monitoreo forestal en dos países, Camerún y Congo Brazzaville. Su objetivo es realizar un mapeo los recursos forestales del país y detectar cambios, por ejemplo, mediante el monitoreo de redes de caminos en los bosques.

En Camerún, GFW fue contratada para proporcionar servicios al MINEF al mismo tiempo que Global Witness fue contratada para proporcionar MFI. Por lo tanto, son vistas como iniciativas complementarias. La “Carta de Camerún” de GWF tiene tres objetivos:⁸⁵

- **Mapear** los límites de diversas regiones forestales (concesiones madereras y títulos de corte anuales, bosques comunitarios, parques nacionales, etc.).
- **Monitorear** la tala intensiva y la construcción de caminos de acceso al bosque analizando imágenes satélite.
- **Contribuir** a la gestión y las prácticas forestales a través del uso de análisis de SIG para identificar potenciales discrepancias dentro de los documentos de planificación del MINEF, y mejorar la aplicación de la ley en la práctica a través de la identificación de áreas objetivo.

A este efecto, se encargó a GFW la elaboración de un mapa de concesiones y áreas protegidas, un informe anual sobre el estatus de dichas con-

cesiones y un mapa detallando la evolución de la construcción de caminos, todo lo cual se actualiza anualmente.

GFW ha capacitado al personal y socios del MINEF para usar la tele-detección y las imágenes satélite para analizar la condición del bosque y detectar caminos madereros.⁸⁶ Las actividades de GFW en Camerún han tardado en ponerse en marcha, con el riesgo que ello conlleva de que demostrar las ilegalidades se vuelva un ejercicio puramente académico. En la primera edición del Atlas Forestal Interactivo, publicado en 2005, no se facilitaron los límites anuales de corte, haciendo la interpretación del desarrollo de la red de caminos forestales casi imposible.⁸⁷

En Congo Brazzaville, GFW está trabajando con el Ministerio de la Economía Forestal y el Medioambiente para utilizar imágenes satélite para hacer un mapeo de todos los caminos madereros de Congo, concesiones forestales, bosques comunitarios y áreas protegidas, y comparar estos datos con la legislación forestal existente. Se espera también que elabore un atlas forestal interactivo para el Congo.

Las actividades de monitoreo de GFW son similares al MFI en que apuntan a publicar información precisa sobre ciertos aspectos de los bosques. El tipo de información publicada por GFW es esencial para las actividades de MFI: por ejemplo, conocer los límites de una concesión o título de corte, o ayudar a centrar el trabajo de monitoreo en base a información sobre caminos madereros obtenidos de imágenes satélite. Sin embargo, a diferencia del MFI, este tipo de trabajo no trata de monitorear la actividad de aplicación de la legislación y no incluye verificación sobre el terreno, es decir, verificación *in situ* de que la información obtenida de satélites está correctamente interpretada para identificar quién está trabajando en el bosque y si está o no siguiendo el plan de gestión y otras normativas.

África Central: programa voluntario de monitoreo forestal

En África Central, Global Forest Watch y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) están trabajando en la Asociación de Industrias Forestales Interafricana (IFIA) para promover un programa de monitoreo forestal voluntario. El programa se centra en documentar los esfuerzos de las compañías hacia una gestión forestal legal y sostenible. Una prueba del Sistema de Monitoreo de las Concesiones Forestales (FORCOMS) será realizada en tres concesiones en cada uno de tres países diferentes en África Central. FORCOMS está siendo desarrollado actualmente, y no se prevé que el programa sea lanzado formalmente en el otoño de 2005.^{88, 89}

El programa se basa en titulares de concesiones forestales “reformistas” que se autoseleccionan y que proporcionan voluntariamente los datos necesarios a un órgano independiente que evalúa su comportamiento.

Todavía no resulta claro quién podría ser este órgano independiente, y su función sería evaluar el comportamiento de los titulares de concesiones con relación a un conjunto de criterios e indicadores que midan la legalidad y el progreso hacia la GFS. Las compañías madereras contribuirán a la elección de criterios e indicadores, mientras que el órgano independiente llevará a cabo limitadas verificaciones de campo. A su vez, se formará un comité de dirección para supervisar el proceso. Se propone que el comité de dirección esté integrado por representantes de ONG internacionales, instituciones, donantes y el sector privado.

Existen dos diferencias entre este proyecto y el de MFI llevado a cabo actualmente en Camerún, ambos basados en el hecho de que la legislación forestal existe para definir la legalidad. En primer lugar, los criterios no son negociables, sino que son tomados directamente de la legislación forestal. En segundo lugar, el “comité de dirección” no tiene un papel directivo sobre el monitor, sino que simplemente actúa como un grupo de análisis paritario para validar la competencia técnica de los informes del monitor.

Se propone que, como el MFI, el órgano independiente haga públicas sus constataciones a través de una página Web e informes impresos. Todavía no se ha determinado claramente si *todas* las constataciones serían hechas públicas, la frecuencia de la publicación (por ejemplo, si se publicarían informes de casos individuales o una tabla clasificatoria anual) o cuál sería el papel del comité de dirección en permitir la publicación.

El programa FORCOMS pretende certificar el “*mínimo nivel aceptable de gestión forestal*”.⁹⁰ En otras palabras, los certificados testificarían que embarques individuales de madera han sido cosechados legalmente y que se está progresando hacia la gestión forestal sostenible. Existen dos preocupaciones con respecto a esta propuesta: en primer lugar, que el programa de certificación necesita ser independiente y transparente; y en segundo lugar, que un certificado de bajo nivel de ese tipo puede acompañar a programas de certificación forestal más exigentes. Una vez que una compañía obtiene un certificado bajo un programa de ese tipo, el riesgo es que se transforma en la meta final en vez de en el primer paso.

Existen cinco diferencias clave entre FORCOMS y MFI:

- La relación cercana entre el sistema de monitoreo y las industrias que están siendo monitoreadas se arriesgan a tener un conflicto de intereses significativo.
- FORCOMS no funcionará bajo contrato con el gobierno.
- Es probable que la participación de la industria en el programa FORCOMS sea voluntaria.
- Es probable que las verificaciones de campo dentro del programa FORCOMS sean limitadas.
- FORCOMS está considerando un programa de certificación para madera legalmente producida.

Algunos de los riesgos en el programa FORCOMS también quedan en evidencia en el sistema BRIK que ya está siendo llevado a cabo en Indonesia, según se describe a continuación.

Indonesia: monitoreo iniciado por la industria

En Indonesia, se ha establecido recientemente un sistema de monitoreo iniciado por la industria pero apoyado por el gobierno. Una organización sin ánimo de lucro dirigida por representantes de la industria maderera, el Organismo de Revitalización de la Industria Forestal (BRIK - Badan Revitalisasi Industri Kayu), fue establecido por los Ministros de Comercio e Industria y Forestación en diciembre de 2002.

Desde octubre de 2003, todas las compañías que querían exportar madera desde Indonesia han tenido que solicitar una licencia denominada ETPIK. Para recibir la licencia, una compañía debe afiliarse al BRIK, para lo cual debe proporcionar tres documentos: un informe que muestre el volumen de madera consumida desde el primero de enero de 2003 hasta la fecha de solicitud; una copia de todos los documentos de transporte; y el volumen total de madera contrachapada, madera aserrada o molduras fabricadas hasta el final del año.

BRIK incluye toda esta información en un sistema informático, haciendo posible, potencialmente, la verificación de que una compañía tiene suficiente permisos de transporte y no está produciendo más madera de la que está autorizada a procesar. El BRIK puede inspeccionar las fábricas procesadoras de madera y puede dar de baja a una compañía si no informa de cualquier cambio en el acceso a las fuentes de madera o si se verifica que exporta “madera ilegal”.⁹¹

Sin embargo, los importadores internacionales de madera están lejos de estar convencidos. Se dice que los documentos de transporte oficiales pueden ser comprados fácilmente. La información recolectada en la base de datos del BRIK no está disponible públicamente y por lo tanto no está abierta a examen.⁹² La Federación de Comercio de Madera del Reino Unido ha cuestionado las cifras del BRIK y ha determinado que es improbable que los planes del BRIK para usar sus propios certificados de legalidad satisfagan a los compradores del Reino Unido. Concluyeron que, “*Para que el comercio del Reino Unido se mantenga involucrado [en Indonesia], se requerirá una verificación independiente de legalidad*”.⁹³

El sistema BRIK de Indonesia difiere por lo tanto ampliamente del MFI, y no lo sustituye. BRIK es un sistema de monitoreo predominantemente basado en papeles, con infrecuente monitoreo de fábricas, y lo más importante, sin posibilidad de monitoreo de bosques. Como tal, aún descontando las alegaciones de corrupción, el sistema BRIK no sería capaz de monitorear todos los aspectos de legalidad.

Indonesia: monitoreo externo

La ONG británica Environmental Investigation Agency (EIA), y ONG medioambientales indonesias como Telapak han estado monitoreando la tala ilegal en bosques de Indonesia desde 1997. Pero, a diferencia del MFI, no tienen relación oficial con el gobierno del país.

Las actividades de EIA-Telapak son financiadas por donantes, siendo sus objetivos “equipar a grupos que trabajan en temas forestales con los conocimientos y tecnología necesarios para realizar una campaña efectiva para la protección forestal y los derechos de comunidades indígenas [mediante la provisión] de capacitación en el uso de cámaras para documentar los delitos forestales junto con el equipamiento necesario para realizar el trabajo”.⁹⁴ En otras palabras, el énfasis del trabajo se encuentra en capacitar a los socios locales para que lleven a cabo monitoreo forestal, en vez de llevar a cabo la mayoría del monitoreo ellos mismos. EIA-Telapak ha trabajado principalmente en y alrededor de parques nacionales seleccionados en Indonesia. Además de publicar información sobre la tala ilegal en estas áreas, EIA-Telapak también ha presionado a donantes y al gobierno para lograr el cambio y a menudo ha utilizado los medios de comunicación internacionales de manera muy efectiva.

En contraste con el MFI, éste es monitoreo con mandato propio o “externo”, donde EIA-Telapak opera sin ningún contrato con el gobierno indonesio. Sin embargo, en la medida en que una organización ex-

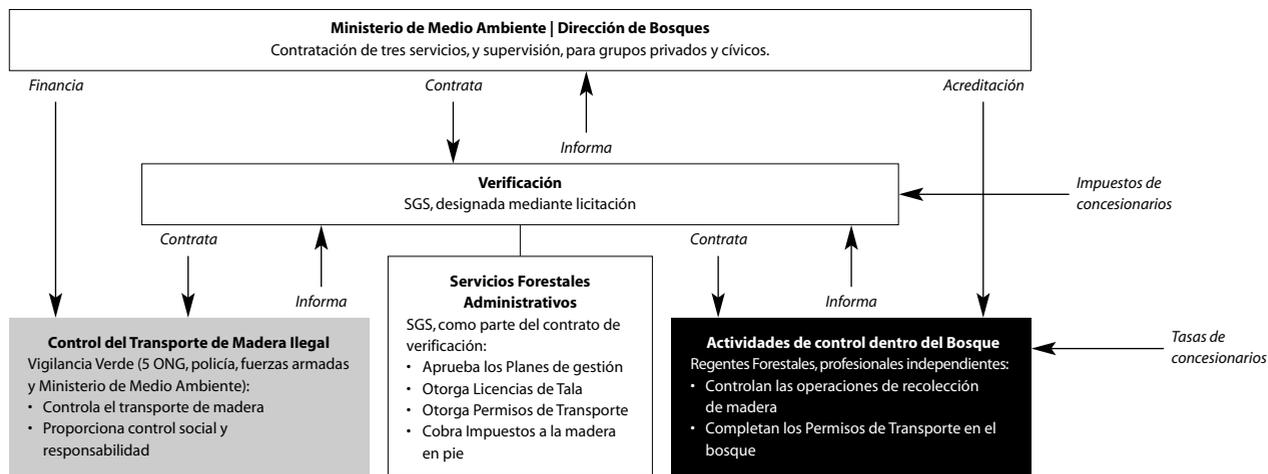
tranjera es capaz de conducir sus actividades en el país en cuestión y está financiada por donantes gubernamentales internacionales, también cuenta con un grado de reconocimiento formal y tiene un impacto sobre los mercados.

En el contexto de una mayor descentralización de las funciones del gobierno, el perfil (inter) nacional del proyecto ha facilitado la provisión de información al ministerio central sobre y por debajo de los flujos normales de información de funcionarios a nivel local. Trabajando en parques nacionales, donde toda tala es ilegal, EIA-Telapak no necesita hacer referencia a documentos de permisos madereros o planes de gestión forestal para demostrar la ilegalidad, como debe hacer el MFI llevado a cabo en concesiones.

Ecuador: terciarización de la aplicación de la ley

Ecuador inició un programa innovador en 1999 para terciarizar la responsabilidad del monitoreo forestal a tres grupos: uno que controla el transporte ilegal de madera; otro que monitorea las actividades dentro del bosque; y servicios forestales administrativos (ver Figura 7). Todos los grupos pueden verificar las actividades específicas de los demás grupos y denunciar cualquier irregularidad. En julio de 2003 comenzó a operar un sistema de gestión de la información (SGI) que resultó altamente

FIGURA 7: Ecuador – Terciarización de la aplicación de la ley



Legenda:

Monitoreo de la Sociedad Civil

Control y Aplicación de la Ley

efectivo, pero fue declarado inconstitucional en 2003 y desde ese momento no ha estado en operación plena.

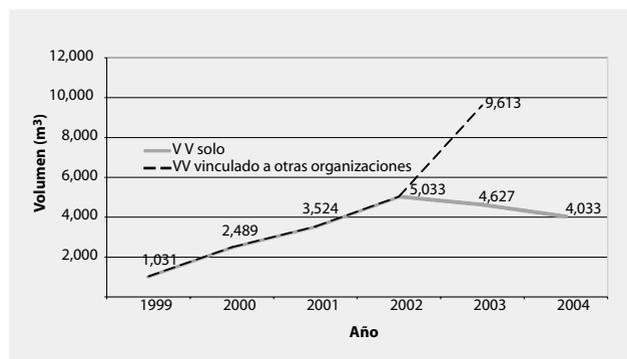
La idea de delegar y terciarizar el monitoreo forestal y las actividades de verificación al sector privado y a grupos de la sociedad civil apareció por primera vez en 1999 como parte de la Estrategia Forestal de Ecuador.⁹⁵ Fue un esfuerzo hecho para racionalizar y fortalecer a la autoridad forestal de la cual era titular el ministerio de Medio Ambiente ecuatoriano.

Control del transporte de madera ilegal La responsabilidad de esta actividad se otorgó a Vigilancia Verde, una entidad pública/privada establecida a comienzos del año 2000, integrada por cinco ONG locales, la policía, las fuerzas armadas y el Ministerio de Medio Ambiente.* El equipo dirige doce puestos de control de carretera fijos y seis móviles, que operan las 24 horas del día. Al integrarse al SGI instalado en 2003, cada puesto de control tenía capacidad informática para verificar y validar las guías de transporte en el lugar.⁹⁶

Los equipos estaban compuestos por cuatro personas en cada uno de estos puestos de control, y eran recomodados y transferidos de unos puestos de control a otros cada 15 días.⁹⁸ A finales de 2002, Vigilancia Verde había confiscado cinco veces más madera ilegal que el Estado ac-

* Las ONG que componen Vigilancia Verde son Fundación Ecuatoriana Populorum Progressio, Fundación Natura, CARE Ecuador, Fundación Maquipucuna, y la Corporación de Manejo Forestal (COMAFOR).

FIGURA 8: *Madera ilegal confiscada en puestos de control en Ecuador*



Nota: hasta 1999 el estado actuó solo de conformidad con un esquema tradicional. En el año 2000 Vigilancia Verde comenzó a operar. La cifra de 9.613 m³ para “VV vinculado a SGS” corresponde a una proyección anual desde el momento en que el trabajo de Vigilancia Verde se integró con el SGI. Esta cifra no se materializó porque SGS fue suspendido en octubre de 2003.⁹⁷

tuando solo en 1999 (ver Figura 8).⁹⁹ Con el beneficio del SGI durante 2003, el volumen de madera ilegal confiscada duplicó esta cifra, con una predicción de confiscación anual de casi 10.000m³.

Vigilancia Verde está financiada por el 50% del valor de toda la madera ilegal detectada, confiscada y subastada. Además de asignaciones limitadas de organismos donantes y el sector privado, en 2003 también recibió significativa financiación de Petro-Ecuador, la compañía petrolífera estatal. Algunas personas sienten que la independencia de Vigilancia Verde se vio en alguna medida comprometida, porque esta financiación fue gestionada por el Ministerio de Medio Ambiente.

Actividades de monitoreo dentro de los bosques Esta responsabilidad se delegó a Regentes Forestales, ingenieros forestales profesionales que son individualmente designados por el Ministerio de Medio Ambiente. Los ingenieros forestales son responsables de monitorear la legalidad de los procesos llevados a cabo en el bosque. No solo son personalmente responsables de la corrección de sus informes, sino que también pueden perder su acreditación (y, hasta que se introdujo una modificación a mediados de 2004, un importante bono en efectivo) si actúan poco profesionalmente.¹⁰⁰

El modelo de los Regentes Forestales fue implementado a mediados de 2000 a través de la aprobación de las “Directrices de la Actividad Forestal”. Es quien requiere los servicios quien les paga, no el ministerio. Hasta 2003, el ministerio organizó 25 cursos de capacitación para 433 ingenieros forestales interesados en transformarse en Regentes Forestales. En enero de 2005 se había otorgado dicha calificación solamente a 51 de ellos, y tres han sido suspendidos por actos poco profesionales. Existen ejemplos anteriores de Regentes Forestales en Costa Rica a mediados de los años noventa y similares iniciativas en México y en otros países en los años posteriores.

Servicios forestales administrativos Contratados con una compañía privada, SGS, tras un procedimiento licitatorio en 2002.¹⁰¹ Su actividad consisten en proporcionar ciertos servicios forestales administrativos al ministerio de Medio Ambiente (como la verificación de planes de gestión forestal, seguimiento de troncos, cobro de impuestos de madera en pie y otorgamiento de permisos de corte y transporte), verificando también toda la cadena de producción y estableciendo un SGI georreferenciado. SGS comenzó a operar en junio de 2003, y también era responsable de verificar las actividades de las otras dos partes del sistema y de los madereros.¹⁰² SGS recibía 2,50 dólares por cada metro cúbico de madera recolectada y transportada legalmente.¹⁰³ Como resultado de su trabajo, SGS ha sido objeto de violentas protestas: el personal ha sido atacado, las oficinas han sido desvalijadas y se han robado ordenadores.

En octubre de 2003, el Tribunal Constitucional del país, bajo presión de las compañías madereras, determinó que la delegación de funciones públicas a SGS, un proveedor del sector privado extranjero, era inconstitucional. Su contrato y actividades fueron suspendidos y el sistema integrado se debilitó significativamente.¹⁰⁴ Sin embargo, algunos han asumido que la decisión del Tribunal no fue correcta desde el punto de vista legal. CEDENMA, una organización que reúne a ONG ambientalistas ecuatorianas y representa a más de 80 instituciones, ha dado publicidad al tema con la esperanza de que la suspensión sea rescindida.¹⁰⁵ Los gobiernos donantes han expresado serias preocupaciones al gobierno ecuatoriano y el gobierno alemán ha suspendido los 3,25 millones de dólares de fondos destinados a la gestión forestal sostenible. Los fondos no serán otorgados hasta que se implante nuevamente un sistema de monitoreo veraz.¹⁰⁶

Mientras tanto, en noviembre de 2003, el Ministerio de Medio Ambiente asumió las tareas de supervisión contratadas con SGS, y las negociaciones han continuado desde enero de 2004 entre el Ministerio, la industria maderera, SGS, grupos ambientales y la asociación de ingenieros forestales del país para encontrar una solución al problema. A mediados de 2004 se alcanzó un consenso de todos los actores, pero desde ese momento no ha habido ni voluntad política ni estabilidad del gobierno ecuatoriano para reestablecer el sistema. Cuatro Ministros de Medio Ambiente han ocupado sus cargos en los últimos dos años.

En diciembre de 2004, la oficina del Fiscal General habló en apoyo a la continuación del proyecto. Esto llevó a CEDENMA y a otros a solicitar que el Ministro de Medio Ambiente firmara una adenda al contrato con SGS, incorporando el consenso al que se llegó, para permitir que se retomaran las actividades del monitor. Esta decisión está siendo evaluada actualmente por los asesores legales del Ministerio. SGS ha afirmado que estaría listo para reiniciar las actividades en el plazo de 15 días a partir de la firma de un contrato modificado.

De esta forma, por lo menos hasta 2003 en Ecuador hubo tres grupos diferentes que estaban llevando a cabo actividades de control. El control y equilibrios inherentes por los cuales todos son responsables de controlar las actividades de cada uno, parece evitar la necesidad de MFI en la forma en que ha sido concebida en otros lugares. Sin embargo, el modelo en Ecuador es altamente dependiente de la cooperación exitosa y por lo tanto de igual poder e influencia dentro de la sociedad civil / organismo de aplicación de la ley / asociación ministerial de Vigilancia Verde.

Ecuador cuenta con libertades políticas y una prensa más libre que muchos de los países en consideración. En otras partes, la evolución de la economía política, y en particular el poder y papel de la sociedad civil, pueden no haberse desarrollado suficientemente como para que el concepto no sea recibido con escepticismo por todas las partes.

Filipinas: aplicación de la ley por parte de la comunidad

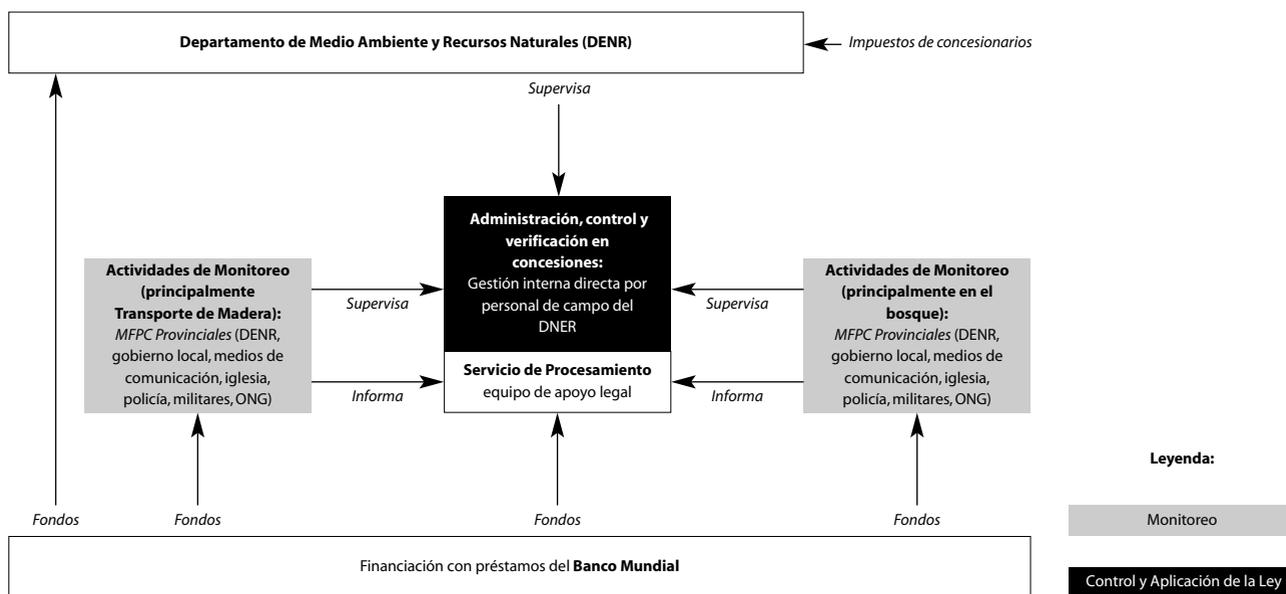
Como parte de un préstamo de ajuste estructural en 1992, el Banco Mundial y el Gobierno filipino crearon Comisiones Multisectoriales de Protección Forestal (MFPC) para que actuaran como el brazo de monitoreo del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DENR). Las comisiones fueron establecidas a nivel de poblado, provincial, regional y nacional, e incluyeron a representantes de una amplia gama de partes interesadas: DENR, gobierno local, medios de comunicación, iglesia, policía, militares y diversas ONG. Las ONG fueron bastante activas en la mayoría de las MFPC, y todos los miembros fueron examinados para verificar si tenían un genuino interés en la conservación forestal. En 1993 había 15 comisiones piloto, pero en 1999 había 314 comisiones trabajando del nivel comunitario al nacional, con miembros de las comisiones recibiendo remuneración por su tiempo.¹⁰⁷

Las comisiones actúan como un punto centralizado de recolección de información sobre tala ilegal, incluyendo aquella de organismos oficiales como oficinas de campo del DENR. Han resultado útiles como un vehículo fiable para denunciantes de irregularidades. La verificación de dicha información, sin embargo, continúa siendo responsabilidad de las oficinas de campo del DENR. Se espera que las comisiones proporcionen información fiable sobre las actividades forestales ilegales; que discutan los informes del DENR con respecto a monitoreo rutinario y especial, actividades de detención y procesamiento; y que asesoren al DENR y a otras partes pertinentes sobre esas actividades.¹⁰⁸

Las comisiones reciben solicitudes para monitorear violaciones forestales particulares, sea mediante canales oficiales a través del DENR o a mediante canales no oficiales. El valor de una recolección de evidencia sólida es destacado en un informe recopilatorio: “*el principal logro del programa de MFPC fue la recolección de información crítica e informes de inteligencia que llevaron a la neutralización de 919 de los 1321 puntos más importantes de tala ilegal en el país entre 1995 y 2001*”.¹⁰⁹ Los grupos han contribuido con la confiscación de grandes volúmenes de madera ilegal, destrucción de pequeños aserraderos ilegales, cierre de grandes aserraderos y arresto y procesamiento de madereros ilegales a gran escala. De los 360 casos tramitados en los tribunales, 285 resultaron en condenas, algunos de ellos involucrando a importantes operadores.

*Diferentes comisiones son responsables de la aplicación de la ley a diferentes niveles. Por ejemplo, las comisiones de poblados hacen el seguimiento de actividades en y alrededor de concesiones, mientras que las comisiones provinciales hacen el seguimiento de cargamentos entre provincias. Las comisiones eran respaldadas por un equipo legal, financiado por el Banco Mundial, que ha procesado a miles de infractores por delitos forestales, incluyendo a varios alcaldes y hombres de negocios bien conectados. Al ser detenidos los infractores, se les han confiscado inmediatamente sus vehículos.*¹¹⁰

FIGURA 9: Filipinas: Comisiones Multisectoriales de Protección Forestal (MFPC)



Los mandatos operativos de MFPC extienden las actividades de la comisión más allá del mero monitoreo e incluyen tanto revisión de políticas y aplicación de la ley como desarrollo. Están involucrados en trabajo de información y educación y dan publicidad a sus constataciones, excepto cuando se requiere confidencialidad.

Desde la finalización de la financiación del Banco Mundial, muchas de las comisiones cesaron de existir. Los pocos que continuaron se basaron en fondos a través de los diferentes grupos en la comisión, y esto los colocó en situación de riesgo de “captura” por parte de intereses creados. Los más exitosos han sido apoyados por líderes del gobierno local con la voluntad política para detener la tala ilegal.

Al igual que en el caso de Ecuador, un contexto político determinado en las Filipinas ha contribuido con la voluntad y efectividad con la que la sociedad civil ha sido capaz de participar en actividades de monitoreo, incluyendo el uso del recurso legal. La creación por parte del DENR de comisiones genuinamente multisectoriales envió un fuerte mensaje de que la detención de la ilegalidad se tomaba en serio. Otros factores contributivos, que pueden no estar presentes en otras partes, fueron el relativamente degradado estado del bosque, que proporcionó un incentivo más fuerte para proteger lo que quedaba, y, por supuesto, la financiación

de donantes. Sin embargo, la tala ilegal a gran escala continúa y la corrupción y la falta de influencia real continúan siendo problemas para el DENR.

La prohibición de tala introducida por la Presidenta de Filipinas Gloria Arroyo en diciembre de 2004, tras vastos daños causados por deslizamientos de tierra, destaca la seriedad con la cual los ciudadanos asumen las consecuencias de la degradación ambiental.¹¹¹ En comparación, los proyectos de MFI han sido promovidos cuando la amplia preocupación popular local todavía no son un impulsor efectivo, quizás a causa de menor presión sobre el recurso o a causa de limitaciones sobre la capacidad de las personas de organizarse de manera efectiva. El ejemplo de Filipinas también sirve para destacar los potenciales problemas de un colapso en la financiación de donantes, obviamente también un problema potencial para el MFI.

Canadá: Defensores del Pueblo y auditores

El papel del defensor del pueblo es proteger a las personas contra la violación de derechos, abuso de poderes, errores, negligencias, decisiones injustas y mala administración con el fin de mejorar la administración pública y hacer las acciones

*del gobierno más abiertas y al gobierno y a sus funcionarios más responsables frente a los miembros del público.*¹¹²

En British Columbia, la Junta de Prácticas Forestales combina los papeles de defensor del pueblo y auditor. Evaluando en qué medida cumplen el Código de Prácticas Forestales de British Columbia, puede responsabilizar públicamente tanto al gobierno como a la industria forestal por las prácticas forestales.¹¹³ La Junta encarga auditorías, investiga quejas, analiza decisiones legales e investigaciones especiales y realiza recomendaciones al gobierno y a la industria. Los integrantes de la Junta cuentan con formación que incluye derecho, la medicina y la sociología, además de la forestación, proporcionando de esta manera un amplio panorama general del sector. Está totalmente financiada por el Gobierno Provincial de British Columbia.

La Junta encarga tres tipos de auditoría: auditorías de “alcance limitado o completo”, que analiza las prácticas de gestión de los auditados; auditorías “temáticas” que analizan valores forestales específicos (por ejemplo, calidad del suelo o visual); y auditorías de “aplicación de la ley”. La Junta contrata a ingenieros forestales profesionales para cada misión. Dichos ingenieros llevan a cabo una investigación de campo en la cual evalúan el comportamiento con respecto a un conjunto de estándares. El equipo informa entonces a la Junta, que a su vez informa al público y al poder legislativo provincial a través de los ministros del gobierno responsable del Código de Prácticas Forestales.

Durante sus primeros seis años, la Junta de Prácticas Forestales realizó más de 270 recomendaciones en más de 120 informes. El gobierno y la industria implementaron la mayoría de las recomendaciones hechas por la misma.

Un sistema de auditoría similar opera en Ontario, pero en este caso sin una Junta supervisora. Todos los bosques de producción deben, de acuerdo con la ley, ser auditados por lo menos una vez cada cinco años.

Los equipos de auditoría tienen que ser independientes del Ministerio de Recursos Naturales de Ontario. Los resultados de las auditorías forestales independientes se entregan al poder legislativo anualmente y luego se publican. La auditoría es usada para monitorear el cumplimiento con los Planes de Gestión Forestal aprobados.¹¹⁴

Estos programas canadienses emplean a ingenieros forestales profesionales que llevan a cabo auditorías únicas de forma independiente pero en representación de la autoridad. A diferencia del sector forestal en muchos países en desarrollo, en Canadá existe una reserva disponible de personas capacitadas. Las oportunidades de empleo independiente y la existencia de estándares profesionales y reputación les permite mantener una distancia de aquéllos a los que están auditando, en el gobierno o en la industria.

El programa tiene algunos factores en común con el MFI: existe un grado de libertad de elección con respecto a qué temas son investigados, la credibilidad se ve fortalecida al seguir una metodología rigurosa, la evidencia es validada por algún tipo de grupo de supervisión y las constataciones son hechas públicas. Tanto en British Columbia como en Ontario puede esperarse que las auditorías, como agentes contratados del regulador, centren sus investigaciones en la industria, en lugar de en el propio regulador. Sin embargo, particularmente en el caso de las auditorías de aplicación de la ley de la Junta de Prácticas Forestales, la función reguladora —de la aplicación de la ley— también está siendo evaluada. Por supuesto, la abundancia de organizaciones de vigilancia ambiental existentes en Canadá y otros países ricos proporciona salvaguardas adicionales contra confabulación o parcialidad. El MFI, cuando es llevado a cabo por una organización externa en forma de proyecto con un período fijo de tiempo, proporciona esta función en países en desarrollo hasta que la sociedad civil local es lo suficientemente fuerte para cumplir esta función de forma efectiva.

ANEXO II: *Acuerdos De Asociación Voluntaria De La UE (AAV)*

“Los países que traten de abordar la tala ilegal pueden ver sus esfuerzos frustrados por el hecho de que, una vez que la madera ilegal es embarcada para exportarla, no existen medios simples para evitar que entre a la cadena de abastecimiento y proporcione ganancias a las personas involucradas. De manera similar, los importadores que compran madera de países que se alegue que tienen problemas de tala ilegal a menudo no son capaces de asegurar que solamente compran madera talada legalmente, a menos que exista una sistema fehaciente de cadena de custodia que pueda seguirse en sentido inverso hasta el bosque.”¹¹⁵

EN MAYO DE 2003, la Comisión Europea adoptó una iniciativa de Aplicación de la Legislación Forestal, la Gobernanza y el Comercio de la UE (FLEGT). El Plan de Acción propuso una serie de Acuerdos de Asociación Voluntaria (AAV) con países productores de madera para asegurar que, de los países que participan en el plan, solamente se pueda importar madera legal. Los acuerdos incluirían planes de licenciamiento en los países productores de madera para identificar la madera producida legalmente. Los organismos de aduanas de la UE serían capaces entonces de distinguir entre importaciones legales e ilegales de países socios y permitirían entrar solamente las importaciones legales.¹¹⁶ En 2005, tras la adopción prevista de la normativa correspondiente por el Consejo de Ministros, se negociarán una serie de acuerdos de asociación piloto con países productores de madera. Por lo tanto, la naturaleza detallada tanto del proceso de negociación como de los acuerdos finales todavía está por finalizarse.

Los gobiernos pueden elegir formar parte de los AAV o no; un enfoque alternativo y obligatorio sería usar controles al comercio. Sin embargo, éste último no ha sido adoptado porque se piensa que contraviene las normativas de comercio justo adoptadas por los países miembros de la Organización Mundial del Comercio.¹¹⁷ La Comisión Europea espera que la creciente aversión de la industria maderera a la mala publicidad y a las consecuencias de mercado adversas de comerciar con madera ilegal (particularmente, requisitos públicos emergentes de adquisición de madera legal) proporcionarán fuertes incentivos para que los países productores negocien acuerdos de forma voluntaria.¹¹⁸

La Comisión pretende que la credibilidad de cualquier plan de licenciamiento se mantenga mediante una auditoría independiente periódica y un monitoreo de terceros a ser acordado con países socios. Define el “monitoreo de terceros” como un “sistema de monitoreo o auditoría independiente que asegure que las licencias FLEGT son emitidas solamente para productos madereros explotados legalmente”.¹¹⁹

En el pasado, el MFI ha recabado evidencia para identificar la madera ilegal y los defectos sistémicos que la permiten. Se espera que esta función se expanda para abarcar las actividades que rodean el licenciamiento de madera legal. Aunque no se emitirán licencias en base a un informe de MFI, los monitores verificarán la integridad de todo el proceso de licenciamiento, desde la verificación en el campo hasta la emisión de licencias para exportar. Continuará siendo responsabilidad del gobierno del país productor emitir licencias de legalidad, posiblemente contratando para ello a un proveedor de servicios.

Aun así, es difícil, si no imposible, decir con absoluta confianza que la madera ha sido producida legalmente. Todo lo que puede decirse es que no existe evidencia de ninguna ilegalidad. Los certificados emitidos por el gobierno no provienen de una organización independiente; el gobierno de un país productor puede tener un interés en asegurar que se emitan suficientes certificados para mantener las ganancias de la exportación. Por lo tanto, se prevé que los AAV generen considerable demanda de los gobiernos de países productores para que el MFI asista en la observación e investigación que proporcionará la credibilidad pública requerida para el sistema de licenciamiento.

En ausencia de una orientación final sobre AAV, algunas personas están preocupadas por el hecho de que el componente de MFI tendrá menos recursos y será definido como un ejercicio teórico poco frecuente. Por ejemplo, se les podrá solicitar que auditen el sistema de gestión para emitir licencias o verifiquen que los documentos tengan firmas correctas en los mismos y se agreguen al mismo el volumen de madera que se ha informado que fue exportado. Esta definición estrecha de su competencia socavaría la fortaleza del MFI para llevar a cabo investigaciones profundas de cualquier aspecto de la legalidad de la producción de madera, desde el bosque al aserradero, desde la fábrica al lugar de exportación.

ANEXO III: *Herramientas para el monitoreo forestal*

EXISTEN UNA SERIE de herramientas que son apropiadas para los organismos que monitorean el cumplimiento de la legislación forestal. Algunas son apropiadas para los organismos del gobierno y otras para los monitores independientes. Es poco probable que uno solo de estos organismos use todas estas herramientas; los organismos deben elegir las que mejor satisfacen sus necesidades y presupuesto. Las herramientas disponibles para el monitor van desde aquellas que pueden ser usadas simplemente como estudios teóricos a aquellas que suponen una observación de campo directa y teledetección utilizando tecnología satelital. Otras tecnologías son apropiadas para los sistemas de cadena de custodia. A continuación se proporcionan resúmenes de sus características. En las siguientes publicaciones se pueden encontrar descripciones más completas:

- *Monitoring for Impact*, volúmenes I y II.¹²⁰ Resumen las actividades de ONG ambientalistas que proporcionan información independiente sobre los recursos naturales y actividades del gobierno y la industria. Tratan la manera en que cada uno aborda la necesidad de proporcionar información veraz. El volumen I proporciona un panorama general de monitoreo y el volumen II se centra en estudios de casos.
- *Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products*.¹²¹ Este trabajo contiene una buena descripción de cada uno de los sistemas disponibles para el seguimiento de troncos y sus ventajas y desventajas.
- *Technologies for Wood Tracking*.¹²² Analiza diversas tecnologías potencialmente útiles para el seguimiento de la madera, incluyendo gestión de materiales, sistemas de información y tecnologías de etiquetado. El libro se destina a una amplia gama de lectores, desde autoridades forestales a comerciantes y consumidores de madera.
- *Feasibility of and Best Options for Systems for the Identification, Verification, Licensing / Certification and Tracking of Legality of Timber and Related Products for Imports into the EU*.¹²³ Este estudio contiene información técnica útil sobre diferentes sistemas de gestión para el seguimiento de troncos.

Estadísticas de producción y comercio

Las comparaciones de las estadísticas de producción y comercio han sido utilizadas para detectar irregularidades y desequilibrios en la oferta y la

demanda. Pueden ayudar a proporcionar un sentido del grado general del problema en un determinado país. Tres ejemplos ilustran lo que pueden hacer los estudios:

- La ITTO en 2003 llevó a cabo un estudio de comercio internacional, comparando lo que un país declara como exportaciones con lo que otro declara como importaciones. Utilizando las cifras comerciales de 2001, el estudio mostró, por ejemplo, que Camerún declaró exportaciones de madera en rollo industrial a Francia de 20.000m³ y Francia declaró importaciones de Camerún de 55.000m³. Las cifras comerciales entre Indonesia y China fueron de 6.000m³ frente a 1.137.000m³ respectivamente.¹²⁴
- En Honduras, los datos para madera de pino aserrada para el período 1997-99 muestran una diferencia de 304% entre los datos de exportaciones hondureñas y los datos de importaciones salvadoreñas y un 207% de diferencia de los datos de importaciones de Nicaragua.¹²⁵
- En 2004, Global Witness llevó a cabo un estudio en Camerún de la base de datos de gestión de información forestal oficial (SIGIF: *Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière*) que comparó los permisos emitidos con los volúmenes explotados para el año 2002-2003. Se encontraron irregularidades en los registros de 58 compañías: habían declarado la extracción de 245.000m³, pero estaban autorizadas a cortar solamente 172.000m³. Esto representa un corte en exceso de 73.000m³ o un 30%.¹²⁶
- Entre 1997 y 2003 se llevaron a cabo por lo menos cinco estudios sobre supuesto volumen legal en comparación con el consumo en Indonesia. Cada estudio presenta una tasa diferente de cosecha ilegal, que va desde el 0% al 82%. Una variación tan grande en los resultados sugeriría significativos problemas metodológicos, si no parcialidad.¹²⁷

Es importante notar que las discrepancias indicadas por este tipo de estudios no significan siempre y automáticamente que haya tenido lugar actividad ilegal, aunque la probabilidad aumenta según lo hacen las discrepancias. A menudo evidencian debilidades en los métodos de recolección de datos y, en particular, en la ausencia de una metodología estándar publicada o acordada o margen de error aceptable. Sin embargo, estas preocupaciones estimulan el debate y las demandas de todas las partes para mejorar la calidad de los datos.

Auditorías de licencias y contratos de concesión

Un monitor forestal puede usar una auditoría de derechos de explotación, como licencias y contratos de concesión, para verificar que existen los derechos correctos. La auditoría debería verificar que los derechos han sido emitidos de conformidad con la legislación del país; que los títulos no están obsoletos; que incluyen mapas legibles, precisos y origi-

nales que no se superponen con ningún otro uso de la tierra ni título (una área protegida o un poblado, quizás); y que todas las informaciones son completas con respecto al nombre del titular y los detalles de contacto y aquellos funcionarios responsables de emitir el documento de título.

Global Forest Watch Cameroon (2000) llevó a cabo diversas evaluaciones y constató que más del 50% de las concesiones madereras más antiguas estaban operando ilegalmente y que la legalidad de la mayoría de las concesiones recientemente emitidas también era cuestionable.¹²⁸ En Ghana, Forest Watch ha calculado que en 2004, solamente el 5,4% de las tierras utilizadas para concesiones forestales tienen un contrato de utilización de madera, según lo requiere la ley.¹²⁹

Una seria limitación de dichas auditorías es que los documentos que son emitidos irregularmente o ilegalmente por las autoridades forestales son difíciles o imposibles de detectar. Es improbable que haya un sistema claramente documentado para su emisión ni una pista de auditoría que revele que los pasos correctos no fueron seguidos. En muchos casos no existe ese sistema o cuando existe, el sistema es circunvalado por “orden ejecutivo” o los pasos son completados fraudulentamente. En Camerún hay casos en los que el mismo permiso “legal” ha sido emitido para cuatro diferentes áreas geográficas.¹³⁰ Solamente llevando a cabo investigaciones en la práctica ha sido posible determinar qué permisos han sido utilizados y por quién.

Sobrevuelos

Cuando se quiere cubrir una gran área, el uso de un avión pequeño de vuelo bajo o un helicóptero en combinación con equipo de video, fotográfico y GPS puede determinar rápidamente puntos que merecen investigación adicional. El GPS se usa para anotar la ubicación de puntos significativos de manera que las ubicaciones puedan ser vinculadas posteriormente al metraje del video. Los límites de concesiones, títulos de



corte, áreas protegidas y caminos madereros pueden ser posteriormente trazados en un mapa, pero las lecturas de GPS desde un sobrevuelo solamente tienen una precisión de aproximadamente 200m, dependiendo de la altitud del avión. Por lo tanto, los sobrevuelos tienen un valor limitado como evidencia en sí mismos; deberían ser respaldados con una posterior verificación práctica de que la información obtenida en sobrevuelos es correctamente interpretada. Sin embargo, son particularmente útiles para identificar y fotografiar centros de actividad como puntos de almacenamiento de madera en el bosque y aserraderos. El MFI en Camboya ha utilizado a menudo sobrevuelos para determinar los mejores lugares para llevar a cabo investigaciones de campo.

Teledetección

Las imágenes satélite pueden ser utilizadas para visualizar grandes áreas de bosque, aunque la interpretación de dichas imágenes debe ser hecha por especialistas. La imagen puede ser calibrada de manera que pueda compararse con un mapa subyacente que muestre los límites de la concesión, etc. También puede indicar la calidad del bosque, y por lo tanto el deterioro en dicha calidad puede ser monitoreado en el tiempo. Los caminos madereros pueden a menudo ser visualizados, indicando por lo tanto cuando penetran áreas donde las operaciones madereras no deberían estar ocurriendo.

En 2000, durante el mandato de un Gobernador anterior en el Estado de Mato Grosso, la *Fundação Estadual do Meio Ambiente* (FEMA) hizo de las imágenes satélite y de los sistemas de SIG un componente central de un sistema que describieron como “*notable por su facilidad de aplicación, ... integración de sectores públicos y privados y asociaciones establecidas con la sociedad civil organizada, ... asegurando de una manera integrada y participativa, la calidad ambiental a todos aquellos que directa o indirectamente se benefician con los servicios ambientales proporcionados por el bosque*”.¹³¹

El World Resources Institute ha hecho un uso extensivo de la interpretación de imágenes satélite, incluyendo a través de sus proyectos de GFW sobre el monitoreo de concesiones forestales en Camerún y Congo Brazzaville (ver Anexo 1).

Estudios en el norte de Congo han demostrado que es posible usar imágenes satélite para detectar caminos madereros y, si la imagen es tomada dentro de un plazo de unas pocas semanas de actividad, también para los senderos dejados por el arrastre de troncos fuera del bosque. Igualmente, han indicado que los operadores ilegales tratan de limitar las actividades (ilegales) de construcción de caminos y a cambio construyen senderos madereros que son más largos de lo que es la práctica estándar en la operación legal: “*Las operaciones ilegales a menudo resultan tener senderos madereros más largos, que van de 1,5 a 2,5 Km., especialmente si las compañías responsables de estas operaciones saben que podrían ser detec-*

tadas a través de imágenes satélite”.¹³² Actualmente, la cobertura satelital para cualquier área específica es demasiado infrecuente para que sus imágenes puedan emplearse para alertar a los agentes de aplicación de la ley de la existencia de nuevos caminos madereros recientemente cortados o extinción repentina de cobertura forestal. Aunque el coste de las imágenes satélite eventualmente disminuirá y la frecuencia de la cobertura mejorará, la evidencia de la teledetección continuará necesitando respaldo de verificación y trabajo de investigación adicional sobre el terreno.

Auditoría de seguimiento de troncos y cadena de custodia

El seguimiento de troncos implica el seguimiento de la madera desde su punto de tala hasta su destino final. El objetivo último del proceso es mantener un registro preciso de la fuente original de cada tronco que pueda ser obtenido por cualquier usuario posterior de la madera.

Los sistemas de seguimiento utilizando documentación impresa y marcas de pintura existen desde hace décadas, pero son muy fácilmente falsificables. Los sistemas fiables de seguimiento que pueden seguir los troncos de vuelta hasta el tocón son posibles en teoría (por ejemplo, etiquetas de alta tecnología que transmiten sus propias frecuencias de radio), pero son prohibitivamente caros.¹³³ Generalmente, el seguimiento de troncos comienza desde el bosque y título. Por ejemplo, muchos de los principales importadores de la madera rusa en Suecia y Finlandia han desarrollado e implementado sistemas para asegurarse de que la madera no está siendo extraída de áreas protegidas, áreas de antiguo crecimiento o bajo licencias de corte vencidas.¹³⁴

Otra debilidad depende de la facilidad con la que pueden otorgarse etiquetas legítimas a troncos de fuentes ilegales. Por lo tanto, los sistemas efectivos generalmente involucran una combinación de bases de datos, el etiquetado físico de troncos, y una serie de “puntos de control críticos” como puestos de control en carreteras. Juntos pretenden asegurar o que todos los materiales cumplen con un estándar requerido (por ejemplo legal) o que los sistemas de gestión y procesamiento garantizan la segregación entre los troncos que cumplen con el estándar y aquellos que no lo hacen.

La auditoría de la cadena de custodia implica controlar la efectividad de los sistemas que anteceden, incluyendo el análisis de muestras de registros de entrada/salida y, cuando sea posible, unir los registros de consignación del punto anterior de la cadena:

*Los productores y comerciantes a lo largo de la Cadena de Custodia son responsables de la recolección de datos. Un organismo independiente verifica y analiza los datos presentados por productores y comerciantes. Las bases de datos son utilizadas para almacenar y analizar los datos recabados y los datos de diferentes fuentes son rutinariamente comparados para verificar la precisión.*¹³⁵

Obviamente, el uso de tecnología informática, como la de los lectores de códigos de barras, bases de datos interconectadas y comunicaciones por Internet, pueden mejorar en gran medida la solidez de los sistemas de seguimiento de troncos, y por lo tanto, eliminar algunas de las oportunidades de fraude que existen bajo sistemas más simples. SGS en particular ha promovido dichos planes, denominándolos Verificación Independiente de Legalidad de la Madera (VILM)¹³⁶ o Verificación de la Legalidad del Origen (VLO) y Verificación de Cumplimiento Legal (ver Recuadro 19). La tecnología podría simplificar la auditoría de la cadena de custodia, pero como reconocen sus precursores (y análogamente al caso del plan de licenciamiento de la legalidad previsto por los AAV de la UE), estos sistemas requerirán monitoreo independiente para proporcionar responsabilidad pública.

RECUADRO 19: *Verificación de la Legalidad del Origen (VLO) y Verificación de Cumplimiento Legal (VCL)*¹³⁷

La **VLO** proporciona la seguridad de que la madera vendida emana de una fuente legal, válida y localmente aprobada.

La **VCL** requiere que el productor respete todas las normativas relativas a la gestión forestal y a la tala.

Si un productor tiene tanto la VLO como la VCL, los productos pueden cumplir los requisitos como “Madera Legal Validada” y se asegura a los clientes que la madera ha sido obtenida de forma totalmente legal.

La VLO/VCL es la verificación hecha por un organismo tercero independiente, en representación de un gobierno, de:

- El origen legal de los troncos y productos madereros
- El cumplimiento de los troncos y fuentes de madera con la legislación y reglamentos pertinentes.

Los elementos principales del VOL/VCL incluyen los siguientes:

- Está establecido a nivel nacional/provincial.
- Es un programa obligatorio para todos los productores (aunque un programa autoimpuesto sobre grupos de productores más grandes es una opción a ser considerada).
- Puede ser terciarizado a favor de organizaciones de verificación independiente –sea permanentemente o como la primera fase de un proceso de “construcción-operación-transferencia” donde el sistema sea eventualmente transferido al gobierno anfitrión.
- Puede ser monitoreado por “cuartas” partes, por ejemplo un observador independiente.

Aunque se trata principalmente de una herramienta de detección, la VLO/VCL también contribuye con las otras dos ramas de las políticas de aplicación de la ley:

- Prevención de actividades ilegales (a través de su efecto disuasivo)
- Supresión de actividades ilegales cuando el mercado solamente reconoce “Madera Legal Validada de forma Independiente”.

ANEXO IV: *MFI en Camboya y Camerún*

EN 1999 el Real Gobierno de Camboya (RGC) y la comunidad de donantes buscaron a un monitor independiente para asegurar que los ministerios pertinentes cumplieran con las disposiciones prometidas con respecto a la gestión de bosques y la eliminación de actividad forestal ilegal. Global Witness ya había estado informando sobre actividades de tala ilegal en Camboya desde hacía cuatro años, y fue invitada a presentarse al puesto de Monitor Independiente dentro del recientemente establecido Proyecto de Informes de Monitoreo de los Delitos Forestales (FCMRP).

Menos de un año después del contrato como monitor oficial en Camboya, Global Witness fue invitado a asumir un papel similar en Camerún para el Ministerio de Medioambiente y Bosques (MINEF). En mayo de 2001, tras dos breves misiones de evaluación hechas el año anterior, comenzó un proyecto a tiempo completo. Este anexo detalla estas dos primeras iniciativas de MFI.

A4.1 Global Witness y Camboya

Se estima que la cobertura forestal de Camboya ha disminuido aproximadamente un tercio durante los pasados 30 años. Gran parte de esta pérdida está vinculada a años de conflicto, alimentado en gran medida por la tala. Los líderes políticos y militares de ambos lados del conflicto hicieron fortunas personales con la actividad maderera.

Actividad previa de Global Witness

Global Witness comenzó su propio trabajo de investigación y activismo en Camboya en 1995 con una investigación a lo largo de la frontera tailandesa-camboya. Presentó evidencia de complicidad tailandesa en el comercio a través de documentos de importación de madera proveniente del Khmer Rouge firmados por el Ministro de Interior tailandés.

La frontera fue cerrada, pero al año siguiente, Global Witness descubrió documentos, firmados por los co-primeros Ministros de Camboya, autorizando la exportación de troncos provenientes de áreas en poder de su enemigo de batalla Khmer Rouge, a Tailandia, a cambio de una comisión. El impacto de esta información jugó un papel en asegurar que la frontera se mantuviera cerrada al negocio de madera transfronterizo,

privando de esta forma a los Khmer Rouge de gran parte de su financiación.

Monitoreo Forestal Independiente

La difundida corrupción y un sistema de concesiones con serios defectos llevaron a una tala ilegal a gran escala en toda Camboya. En febrero de 1999, en una reunión internacional de donantes realizada en Tokyo, el Primer Ministro camboyano Hun Sen anunció medidas enérgicas contra la tala ilegal. La reunión de Tokyo también estableció la necesidad de un Monitor Independiente, y Global Witness fue designado como tal.

Global Witness como Monitor Independiente era uno de los tres componentes que comprendían la Unidad de Monitoreo de los Delitos Forestales (FCMU), a saber:

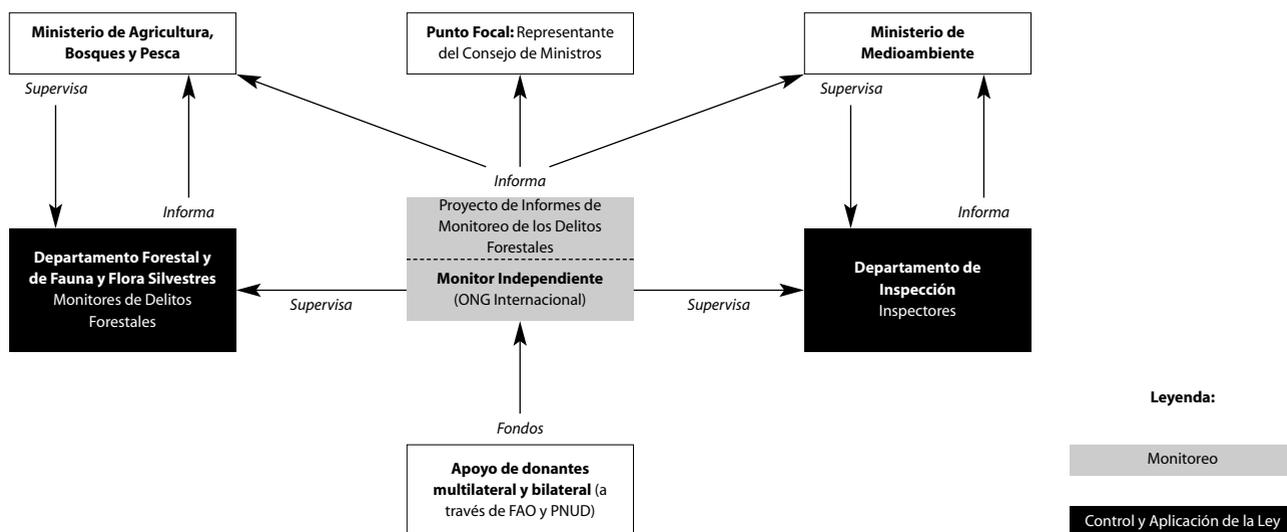
- 1 La Oficina de Monitoreo de los Delitos Forestales (FCMO), una oficina en el Departamento Forestal y de Flora y Fauna Silvestres (DFW) a cargo del monitoreo de los delitos forestales en bosques de producción.
- 2 El Departamento de Inspección (DI), una oficina en el Ministerio de Medioambiente, a cargo del monitoreo de delitos forestales en áreas protegidas.
- 3 Un Monitor Independiente a cargo del monitoreo del comportamiento de los organismos anteriormente mencionados.

El concepto de monitoreo forestal independiente fue innovador. Su principal objetivo era monitorear el comportamiento del gobierno y ayudar a mejorar la detección y supresión de delitos y la transparencia y la responsabilidad en el sector forestal. Tenía cuatro funciones:

- (a) *“Proporcionar supervisión independiente para asegurar que el Ministerio de Medioambiente y el Ministerio de Agricultura, Forestación y Pesca cumplan con todas las disposiciones de la Declaración de Gestión de Bosques y Eliminación de Actividad Forestal Ilegal del [Primer Ministro] de 25 de enero de 1999.*
- (b) *Establecer mecanismos de auditoría y monitoreo para asegurar el cumplimiento de pautas establecidas en la eliminación de actividades forestales ilegales.*
- (c) *Proporcionar al Real Gobierno de Camboya y al público revisiones de logros del Ministerio de Medioambiente y el Ministerio de Agricultura, Forestación y Pesca.*
- (d) *Proporcionar a la comunidad internacional documentación sobre logros, debilidades, limitaciones y/o casos de incumplimiento.”*¹³⁸

A estos efectos, Global Witness abrió una oficina en Phnom Penh y contrató personal local. La financiación fue proporcionada a través de un fondo fiduciario del PNUD administrado por la FAO y al cual contribu-

FIGURA 10: *Acuerdos institucionales para el MFI en Camboya 1999-2003*



veron AusAid y el DFID. Tras sufrirse grandes demoras en este acuerdo de financiación, Danida proporcionó apoyo financiero a Global Witness desde diciembre de 2000. Los Informes de Delitos Forestales que documentan casos individuales iban a ser presentados a tres instituciones del estado: el Ministerio de Agricultura, Forestación y Pesca (el ministro y el jefe del DFW), el Ministerio de Medioambiente (el ministro y el jefe del DI), y el “Punto Focal”, que era miembro del Consejo de Ministros. Los informes periódicos sobre la evaluación del monitor del comportamiento de los organismos de aplicación de la ley fueron presentados a través del FCMU.

El caso Everbright Durante inspecciones en el año 2001, Global Witness recabó evidencia sobre una concesión maderera de la compañía Everbright, propiedad del Estado chino. Esta compañía fue encontrada talando ilegalmente en su propia concesión y en una concesión vecina propiedad de otra compañía maderera, Pheapimex. La pérdida de royalties para el gobierno del título de corte de Everbright se estimó en aproximadamente 250.000 dólares. El personal de Global Witness fue amenazado y forzado por guardias de seguridad armados a dejar el lugar.

Un informe que mostraba esta evidencia fue presentado a DFW, que a cambio envió a un equipo de investigación, invitando a un representante de Global Witness a unirse a ellos. Se recabó más evidencia de tala ilegal hasta que se le otorgó un mandato judicial a la compañía evitando cualquier inspección adicional (por Global Witness o DFW) de su fábrica de madera contrachapada. Cinco días después DFW hizo que el mandato judicial fuera levantado, pero para entonces la mayor parte de la evidencia había desaparecido. Cuando Global Witness hizo una visita de seguimiento a la concesión, se les negó el derecho a entrar una vez más y fueron amenazados.

Generalmente las investigaciones tenían tres componentes. Comenzaron con un sobrevuelo del área, para determinar de forma amplia dónde estaban los problemas. A continuación se llevaron a cabo observaciones independientes secretas en el bosque que a veces incluyeron investigaciones en fábricas de procesamiento. Finalmente se presentó la evidencia a DFW. A veces el personal de jerarquía superior de DFW fue llevado al campo, junto con los dos consultores expatriados del FCMRP para ver la evidencia.

Nuevos Protocolos Tras la publicación de un informe de Global Witness “The Return to Large Scale Illegal Logging”, que coincidió con una reunión del Gobierno de Camboya y donantes, se formalizaron protocolos de información que no existían anteriormente (al final de esta guía se presenta una lista completa de publicaciones de Global Witness en Camboya y en otros lados).

Los TdR otorgaron al Monitor Independiente un mandato para supervisar a los organismos de inspección y para hacer trabajo de campo por su cuenta, pero la falta de cooperación de los organismos resultó en que Global Witness tuviera que hacer, *de facto*, misiones e informes independientes. Los protocolos de informes, elaborados en 2001, reconocían y aceptaban este enfoque proactivo.

Tras la entrega de cada informe a las tres instituciones del estado, seguía un período de cinco días, donde cada uno tenía que responder al monitor. El DFW o DI tenían entonces 30 días para presentar un informe con sus propias constataciones y planes para seguimiento, y debían informar mensualmente sobre el estatus del caso, hasta que se finalizara. El protocolo de informes era claro sobre el derecho a publicar: “*El monitor independiente podrá divulgar la información al público en general, en consulta con la autoridad en cuestión, tras los períodos de tiempo anteriormente descritos.... El monitor independiente podrá divulgar las constataciones en cualquier momento dado en que haya incumplimiento de los protocolos anteriormente mencionados o cuando el monitor independiente tenga pruebas adecuadas de que ha fallado el mecanismo de compartir la información o cuando la investigación sea seriamente parcial*”.¹³⁹

Obstáculos a la implementación El acceso a la información y a concesiones fue un problema recurrente del proyecto. Aunque los TdR otorgaban acceso a toda la información pertinente, los organismos se negaron consistentemente a cooperar en este aspecto. Global Witness también enfrentó problemas de concesionarios al tratar de tener acceso a concesiones en el campo, a pesar de contar con una carta del Punto Focal que les otorgaba el acceso.

La falta de asistencia crónica del FCMO al Monitor Independiente y al DI, junto con la imposibilidad de DFW de informar sobre actividades ilegales por parte de compañías concesionarias, resultó en que el proyecto no alcanzara los resultados esperados. De hecho, la mayoría de los casos de sospecha de ilegalidad han sido documentados por el monitor solamente y el seguimiento por parte de DFW ha sido decepcionante. En todos, con excepción de un caso, no han podido tomar medidas apropiadas contra la compañía en cuestión.

En enero de 2002 el gobierno impuso una moratoria a la tala. Sin embargo, en una investigación llevada a cabo posteriormente en el mismo año, Global Witness constató que la compañía malaya GAT Internatio-

nal realizaba operaciones madereras durante esta moratoria. Documentaron sus constataciones y, tras una intensa presión diplomática de la comunidad de donantes, la licencia de explotación de madera de GAT fue finalmente revocada.

Posteriormente, en abril de 2003, tras la suspensión del FCMRP, incluyendo la partida de dos consultores expatriados de la FAO del proyecto, y una ruptura en la relación de trabajo entre Global Witness y MAFF, éste último interrumpió la cooperación.

El contrato actual de MFI

En 2004, un nuevo monitor, SGS, comenzó a operar con un contrato de tres años pero una financiación asegurada solo durante el primer año. El contrato del nuevo monitor incorpora una serie de cambios. Incluye el trabajo directo para la Administración Forestal (nueva denominación de DFW) y una función simplificada: “*Validar que todos los delitos forestales sean documentados y que todas las acciones informadas hayan sido llevadas a cabo por los organismos competentes del RGC*”. El término “*supervisión independiente*” se encuentra ausente y el enfoque se ha limitado en gran medida a validar información proporcionada por los funcionarios forestales en vez de buscar proactivamente evidencia de forma independiente. SGS ha producido informes trimestrales que reflejan hasta qué punto se siguen las recomendaciones que éste hace a la autoridad forestal.

Global Witness ha asumido en Camboya un papel de monitor externo. Ha continuado investigando y exponiendo crímenes forestales y ejemplos de corrupción y malas prácticas en el sector forestal. Esta evidencia ha sido puesta a disposición de las autoridades gubernamentales relevantes, el nuevo monitor y el público. Este trabajo pretende aumentar la transparencia y la responsabilidad en el sector forestal y apoyar un programa de protección forestal nacional de amplio alcance. Ello incluye un apoyo a la implementación de las recomendaciones de una Revisión Independiente del Sector Forestal, llevada a cabo en 2004.¹⁴⁰ La revisión respalda una evaluación independiente de la cobertura forestal existente en Camboya, como preludio a cualquier decisión de que las concesiones industriales son un sistema apropiado de gestión forestal.

A4.2 Global Witness y Camerún

Durante la última década, el sector forestal en Camerún ha experimentado significativas reformas, tanto en el marco legal como institucional. Muchos de estos cambios están estrechamente vinculados a procesos e iniciativas más amplias. El Recuadro 20 resume los hitos relevantes en el sector a partir de finales de los años ochenta.

Iniciativas relacionadas con el monitoreo en Camerún

Desde mediados de los años noventa, se han implementado diversas iniciativas relacionadas con el monitoreo o verificación de diferentes puntos en la cadena de custodia de la madera en Camerún. A pesar de que cada una tiene un mandato y un alcance claramente diferenciado, todas han sido denominadas frecuentemente y confusamente MFI.

SGS En la primera de dichas iniciativas, en octubre de 1994, SGS fue designada directamente por el Gobierno de Camerún para llevar a cabo un Programa de Verificación de Exportación de Troncos, que estaba destinado a verificar todos los troncos exportados desde los puertos de Camerún (Douala, el principal puerto, y otros puertos como Kribi, Campo y Limbé), que generan 80% de los impuestos forestales.¹⁴¹ El proyecto estaba destinado a mejorar los deficientes antecedentes de recuperación de impuestos del MINEF. Asimismo, desde abril de 2003, SGS ha estado asistiendo al MINEF para establecer y dirigir una unidad específicamente dedicada a monitorear flujos de troncos desde los bosques a través de la cadena de producción hasta los puertos. Sin embargo, este segundo proyecto fue suspendido a comienzos de 2005, debido a que el gobierno no pudo cumplir con sus obligaciones financieras derivadas del contrato.¹⁴² Por la misma razón, la implementación plena de un software desarrollado por SGS tiene un atraso de un año.

Subastas Públicas En 1997, los títulos de concesiones fueron asignados mediante subasta pública por primera vez. Esto sustituyó al sistema previo de asignación administrativa, que fue criticado como poco competitivo, no transparente y que no reflejaba el verdadero valor del recurso. Sin embargo, esta primera ronda fue boicoteada por la industria y solamente se recibieron cinco ofertas para las 42 concesiones ofrecidas.

La raíz de la desaprobación del proceso por parte de la industria fue el aumento en el impuesto del área mínima a FCFA 2.000 por hectárea. Esto se exacerbó por el hecho de que el aumento había surgido a través de un procedimiento administrativo más que un cambio en la Ley Financiera, que hubiera involucrado análisis parlamentario. Un segundo intento de subasta pública se realizó posteriormente en el mismo año, esta vez con

RECUADRO 20: *El sector forestal en Camerún: hitos*

- 1988** Elaboración de la Ley Forestal, apoyada por el primer Crédito de Ajuste Estructural (SAC I)
- 1989** El Banco Mundial vincula las reformas en la política forestal a los préstamos de ajuste estructural.
- 1992** Crisis económica y aumento en la demanda de troncos de Asia; aumenta la producción de madera.
- 1994** Nueva Ley Forestal: cambios sustanciales en la asignación de concesiones forestales, impuestos y gestión forestal. Se otorga a las comunidades el derecho a beneficiarse directamente y financieramente de los recursos de sus bosques. Se crea el Ministerio de Medioambiente y Bosques (MINEF). Devaluación de la moneda un 50%.
- 1995** El Ministerio de Economía y Finanzas (MINEFI) designa a SGS para llevar a cabo el registro oficial de exportaciones de troncos.
- 1996** Se lanza el SAC II. El Banco Mundial y el Fondo Monetario lanzan la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE).
- 1997** Febrero: primera subasta de concesión abortada tras un boicot de la industria.
Agosto: primera subasta de concesiones: 26 concesiones, 190 licitaciones de compañías; 16 no adjudicadas al mejor postor.
- 1998** Se lanza el SAC III, incluyendo el requisito de criterios detallados de concesión de subastas y un Observador Independiente para informar sobre los procedimientos de la subasta; la preparación de una estrategia para la asignación de concesiones; preferencia dada a los bosques comunitarios sobre ventas de volumen en pie en bosques no permanentes (derechos de preferencia); implementación de un programa efectivo de recuperación de impuestos.
- 1999** El gobierno aprueba nuevas normas de subastas de concesiones; designación de un Observador Independiente para monitorear el proceso de asignación de concesiones.
- 2000** Camerún cumple los requisitos para una Iniciativa de PPAE mejorada. Observación Independiente en apoyo de Aplicación de la Legislación Forestal comienza con dos misiones preparatorias o de evaluación (Ver Recuadro 21).
- 2001** Decreto sobre reforma de PSRF: la auditoría externa se hace en lo sucesivo para todos sus informes anuales.
- 2002** Junio: GFW firma contrato con MINEF para desarrollar mapas georreferenciados de todas las Unidades de Gestión Forestal, Ventas de Volúmenes en Pie y Bosques Comunitarios con información detallada y red de caminos en los bosques de Camerún, a ser actualizado en forma anual. Septiembre: designación de un nuevo Ministro de MINEF.
- 2003** Octubre: Primera reunión interministerial AFLEG, llevada a cabo en Camerún.
- 2004** Diciembre: MINEF se divide en Ministerio de Medioambiente y Protección de la Naturaleza y Ministerio de Bosques y Flora y Fauna Silvestres (MINFOF). Se designa un nuevo ministro para éste último.
- 2005** Febrero: Reunión de Jefes de Estado COMIFAC en Congo Brazzaville, comprometiéndose políticamente a implementar medidas que lleven a una gestión forestal sostenible. Las medidas prácticas incluían una recomendación de que debía introducirse un plan de certificación.

un impuesto mínimo de FCFA1.500 por hectárea. 190 compañías concursaron por las 26 concesiones ofrecidas por el gobierno.

Las posteriores subastas fueron supervisadas por un observador independiente, una iniciativa alabada por haber mejorado la transparencia y la justicia. El papel del “Observador Independiente de Subastas” fue proporcionado por dos firmas legales y de auditoría, Cabinet Behle y Cabinet Okalla, la segunda de las cuales obtuvo el contrato a través de licitación.

Global Forest Watch (GFW) La tercera iniciativa se lanzó en 2002 para llevar a cabo la digitalización de mapas, otra disposición de información relacionada con SIG y el monitoreo del cambio en la cobertura forestal en el tiempo. Esto ha sido proporcionado por GFW, un programa que analiza imágenes de teledetección y satelitales de la organización sin ánimo de lucro de los Estados Unidos de América World Resources Institute (WRI). Los objetivos específicos del proyecto incluyeron la producción de mapas de límites de concesiones madereras, bosques comunitarios y comunales, y permisos de corte a corto plazo, conocidos como Ventas de Volumen en Pie, parques nacionales y reservas forestales. Asimismo, iban a monitorear la tala intensiva y los caminos de acceso en el bosque, digitalizándolos de forma anual de imágenes satélite.¹⁴³ El Anexo 1 presenta mayores detalles sobre el enfoque GFW.

MFI en Camerún

El MFI basado en inspecciones de campo comenzó en Camerún en 2000, cuando Global Witness respondió a una solicitud del Gobierno de Camerún y del DFID para llevar a cabo dos Misiones de Evaluación en julio y octubre de ese año. Su objetivo era identificar la naturaleza y alcance de la ilegalidad en el sector forestal de Camerún. La segunda misión también fue apoyada por la UE y las Agencias de Cooperación para el Desarrollo alemana y francesa.

Ambas Misiones de Evaluación confirmaron que diversas compañías forestales líderes en Camerún estaban llevando a cabo actividades ilegales ampliamente difundidas, al igual que confirmaron la existencia de altos niveles de corrupción dentro de la administración forestal. Asimismo, las misiones probaron que un trabajo de campo eficiente y profesional produjo información objetiva sobre delitos forestales que podría formar casos para procesamientos, enviando de esta manera un poderoso disuasivo a los operadores ilegales. Posteriormente, en mayo de 2001, Global Witness fue designado Observador Independiente en Apoyo a la Aplicación de la Legislación Forestal por un período de transición de seis meses, con apoyo financiero del Banco Mundial, del DFID y de la UE. Tras este plazo, fue redesignado para un período adicional de seis meses en febrero de 2002. Durante este tiempo, el MINEF y los donantes acordaron

el principio de que el Observador Independiente debería ser designado a través de un proceso licitatorio, y en mayo de 2002, Global Witness y el MINEF firmaron un contrato de dos meses, prorrogable, hasta que se lanzara un proceso licitatorio internacional. Global Witness operó de esta forma hasta marzo de 2005.

El objetivo general del proyecto era “asegurar la objetividad y transparencia de las operaciones de monitoreo asumidas por el MINEF a través de la participación de un observador independiente con credibilidad internacional, cuyos informes y recomendaciones serán hechos públicos”.¹⁴⁴

En términos prácticos, esto se traduce en:

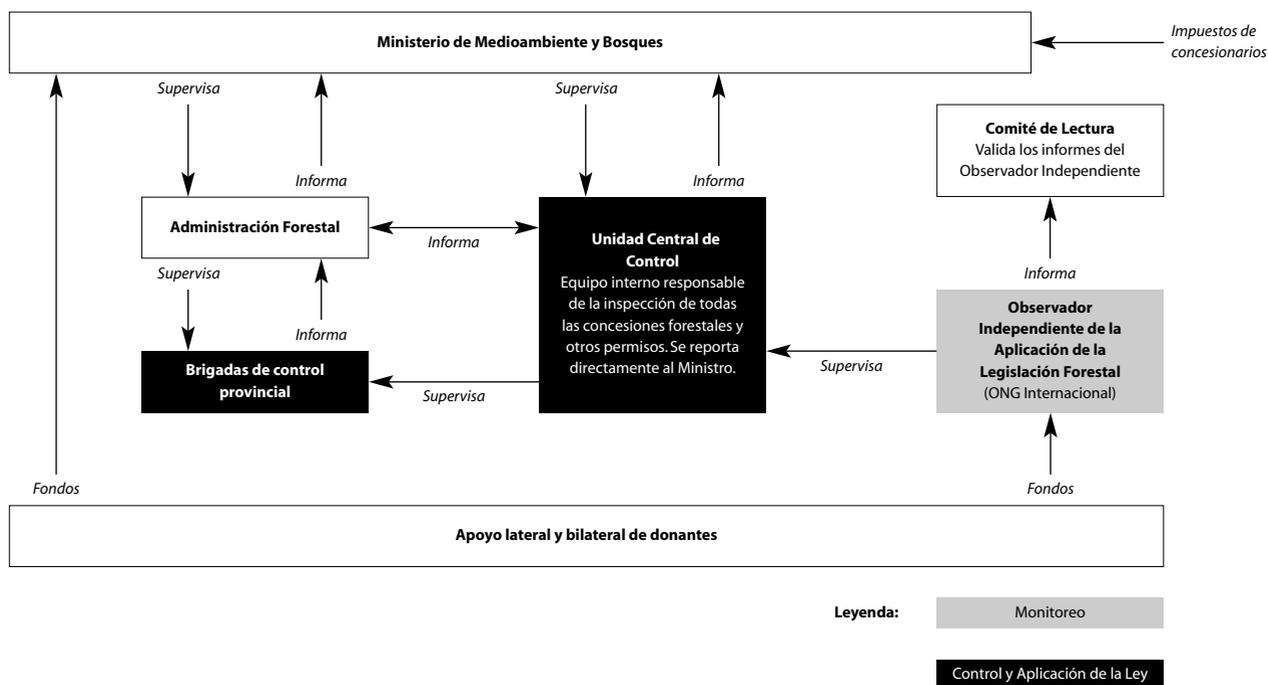
- Acompañar a los funcionarios forestales en misiones de campo y monitoreo de su comportamiento en actividades de control de la extracción forestal
- Detectar el incumplimiento de la legislación forestal y normativas relacionadas
- Establecer informes de delitos (declaraciones oficiales de infracción)
- Documentar los casos de ilegalidad observados, asegurando que esto se haga de forma objetiva y transparente.

Los informes de misión fueron elaborados y posteriormente presentados a un comité de validación conocido como el Comité de Lectura, que comprende personal ministerial, donantes y al equipo del Observador Independiente. Examinaron los informes para verificar la consistencia y la precisión de las conclusiones y recomendaciones basadas en los hechos informados. (La Figura 11 presenta los acuerdos institucionales totales del proyecto.)

Los Términos de Referencia del Observador Independiente establecen las condiciones de publicación de sus informes, ya sea cuando se concluya la reunión del Comité de Lectura o, en caso de que no pueda realizarse una reunión para la validación de los informes, 30 días tras la fecha prevista para la misma. En cualquiera de los casos, todos los informes se ponen a disposición del público en la página Web de Global Witness.¹⁴⁵ Solamente los Informes números 000 a 012 no estuvieron sujetos al procedimiento de validación, ya que el Comité de Lectura no había sido establecido en el momento de su publicación.

Informes Desde el comienzo del proyecto, se han publicado 120 informes de misión, así como tres informes recopilatorios periódicos y el primer análisis del sistema de gestión de la información forestal oficial, SIGIF (Système Informatique de Gestion de l’Information Forestière). Éste es un sistema de información forestal digitalizada, que contiene todos los datos sobre autorizaciones madereras y de producción. Tanto el gobierno como los donantes han sido puestos al día regularmente sobre las actividades del Observador Independiente, incluyendo misiones de

FIGURA 11: Acuerdos institucionales para el MFI en Camerún 2000-2005



campo, talleres, logros, dificultades y cualquier otra información pertinente.

En 2002, el DFID, el Banco Mundial y el MFI en Camerún encargaron un trabajo sobre una serie de informes de MFI que estimaban que se han perdido aproximadamente 86 millones de dólares en impuestos impagos de tala ilegal. Los impuestos impagos no son la única pérdida; los daños e intereses pagados si todos los casos fueran llevados a los tribunales ascienden a 621 millones de dólares. Este trabajo ayudó a informar al Programa de Mejoramiento de los Ingresos Forestales que comenzó en 2000, y aspira a reunir al MINEF y al Ministerio de Finanzas y Presupuesto (MINFIB) para un mejor cobro de los ingresos fiscales generados por las actividades forestales.¹⁴⁶

Desarrollo de la confianza La resistencia inicial de los funcionarios del MINEF que trabajan más de cerca con el Observador Independiente ha sido superada a través del desarrollo de actividades conjuntas y desarro-

llo de la confianza. Se ha progresado gradualmente en comunicación y en voluntad de éste último de cooperar con el primero. Las misiones conjuntas, planificadas conjuntamente por el Observador Independiente y la Unidad Central de Control (UCC) del MINEF de forma regular, se han transformado en la regla más que en la excepción. Solo cuando los funcionarios del MINEF no hayan sido capaces de llevar a cabo misiones o no tuvieran voluntad de hacerlo, el Observador Independiente ha recurrido a llevar a cabo misiones independientes, que están legitimadas en sus Términos de Referencia.

Concienciación El trabajo del Observador Independiente también involucra la concienciación y el llevar a cabo una evaluación participativa del trabajo. En marzo de 2004 tuvo lugar un taller en Mbalmayo sobre el progreso alcanzado por el proyecto. Y en abril de 2005, se entregó un sistema de seguimiento de casos, que siguió a un diseño validado en un taller participativo que comprendía personal competente del MINFOF y el

RECUADRO 21: *Global Witness en Camerún*

Julio/agosto de 2000 Primera y segunda Misión de Evaluación de MFI.

Mayo de 2001 Global Witness designado Observador Independiente por seis meses.

Febrero de 2002 Global Witness redesignado por seis meses más.

Mayo de 2002 Global Witness y el Gobierno de Camerún firman un contrato designando al primero como Observador Independiente hasta que se establezca un proceso licitatorio internacional.

Junio de 2002 Se aplica la mayor multa individual por actividad ilegal a Socié Forestière Hazim por extracción forestal no autorizada en la Unidad de Gestión Forestal 10 030. Se piden FCFA 2.500.000 (3,5 millones de dólares en aquel momento) por multas, daños e intereses. En abril de 2005 el caso todavía estaba pendiente en los tribunales.¹⁴⁸

Noviembre de 2002 Publicación del primer Informe Recopilatorio.

Diciembre de 2002/enero de 2003 Primera reunión del Comité de Lectura – seguida por reuniones regulares cada tres meses (marzo, junio y septiembre de 2003, enero, abril, julio y diciembre de 2004).

Marzo de 2003 Primera planificación de misiones desarrollada conjuntamente con la Unidad Central de Control. No hubo posteriores reuniones de planificación.

Octubre de 2003 Publicación del segundo Informe Recopilatorio.

Marzo de 2004 Taller de revisión de proyecto en Mbalmayo.

Abril de 2004 El DFID interviene después de que otros donantes no pudieran financiar el proyecto a tiempo y acuerda financiar totalmente el proyecto durante un año.

Febrero de 2004 Informe del SIGIF presentado al MINEF y al Comité de Lectura

Mayo de 2004 Proceso licitatorio internacional para seleccionar a un nuevo Observador Independiente lanzado por la CE y el Gobierno de Camerún

Julio de 2004 El informe de SIGIF es validado y publicado

Noviembre de 2004 Designación de nuevo Observador Independiente anunciada en la prensa de Camerún.

Diciembre de 2004 El MINEF se dividió en el Ministerio de Bosques y Flora y Fauna Silvestre (MINFOF) y el Ministerio de Medioambiente y Protección de la Naturaleza (MINEP); los nuevos ministros fueron designados.

Febrero de 2005 Finalización de la designación del nuevo Observador Independiente; se notifica a Global Witness que su contrato finalizaría en marzo.

Abril 2005 Entrega del Sistema de Seguimiento de Casos al MINFOF.

Abril 2005 Publicación del tercer Informe Recopilatorio.

Abril 2005 REM comienza a operar como el nuevo Observador Independiente.

Ministerio de Justicia y fue llevado a cabo en Limbé en febrero de 2005. Un análisis continuado y actualizaciones regulares aumentarán la transparencia en el seguimiento de casos legales que resulten de delitos forestales.

Donantes Desde su inicio, los donantes que financian al Observador Independiente han incluido al DFID, al Banco Mundial, a la UE, a la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y a las agencias de asistencia para el desarrollo francesa y alemana. Sin embargo, el apoyo de donantes ha disminuido con el tiempo y, hacia el final del programa, el proyecto estaba totalmente financiado por el DFID. El compromiso de los donantes en términos no financieros, esto es, apoyando y aplicando influencia cuando era necesario, también disminuyó con el tiempo, debido en parte al hecho de que otros Ministerios de Camerún no cumplieron con las diversas condiciones del apoyo de donantes para el Gobierno de Camerún.

El futuro Los siguientes tres años del proyecto se han asegurado a través del lanzamiento de un proceso licitatorio internacional en mayo de 2004. Esta siguiente fase, apoyada por el fondo STABEX de la UE, comenzó en abril de 2005. Once organizaciones sin fines de lucro, incluyendo organizaciones de Camerún e internacionales, académicas y de desarrollo, fueron invitadas a presentar sus propuestas; solamente una lo hizo.

La relativa debilidad de los nuevos TdR, combinada con el insuficiente presupuesto ofrecido, fueron citados por algunos de aquéllos que declinaron la invitación. El objetivo del proyecto es claramente vago: “*contribuir con la implementación de los principios de buena gobernanza en las actividades forestales y la mejora del control forestal*”.¹⁴⁷ Asimismo, hay un cambio discernible en el poder, disminuyendo la independencia del monitor y aumentando el control por parte del ministerio. Esto afecta al derecho del monitor de llevar a cabo misiones independientes, implica la necesidad de aprobación ministerial de los informes, repercute además en la función del comité de validación y enfatiza que la información (sobre el avance de los litigios, por ejemplo) estará disponible a solicitud del monitor, y no por derecho como era el caso anteriormente.

A4.3 Comparaciones

Ambos programas han iniciado una nueva fase (Camboya en 2004 y Camerún en 2005), con TdR revisados y nuevas organizaciones implementadoras. Con el fin de la primera fase de implementación de MFI en cada país, resulta útil extraer algunas comparaciones entre los proyectos iniciales en cada país:

En diseño y ambiente operativo:

- Ambos proyectos operaron en países con severos problemas de gobernanza, que no estaban limitados al sector forestal. Transparencia Internacional califica a Camerún como “*extremadamente corrupto*”.¹⁴⁹ Freedom House califica a ambos países como 6/7 para derechos políticos y libertades civiles, donde 7 significa “menos libre”.¹⁵⁰
- En consecuencia, ambos proyectos fueron en gran medida iniciativas de donantes en vista de un colapso casi completo de la gobernanza en el sector. Ambos proyectos estaban vinculados a alguna forma de condicionante a la ayuda.
- Ambos gobiernos anfitriones habían expresado compromisos para abordar estos problemas y estaban en proceso de hacer cambios estructurales a políticas, instituciones y procesos, de los cuales el MFI era un componente.
- En Camboya, el monitor complementó un programa mayor de capacitación y apoyo financiero a las actividades de aplicación de la legislación forestal, el Proyecto de Informes de Monitoreo de los Delitos Forestales.
- En Camerún, otros dos proyectos de monitoreo diseñados operaron junto con el MFI. Uno era una observación independiente de la subasta pública de permisos madereros y el otro era un monitoreo satélite de cobertura forestal. Asimismo, se solicitaron diversos requerimientos de auditoría financiera (no necesariamente cumplidos), incluyendo una auditoría anual de cobro y uso de los ingresos forestales del PSRF (Programme pour la Sécurisation des Recettes Forestières).

En las actividades del monitor

- Ambos proyectos se centraron principalmente en operaciones en concesiones forestales.
- Ambos proyectos se establecieron para monitorear las operaciones del organismo de aplicación de la ley más que para usurparlas. La aplicación

de la ley siempre continuó siendo responsabilidad del organismo y no del monitor.

- En Camboya, la mayor parte del trabajo de campo fue llevado a cabo independientemente del organismo de aplicación de la ley, aunque los funcionarios fueron llevados posteriormente a las escenas de los delitos forestales para que las vieran por sí mismos. Esto permitió al monitor ser flexible y adaptable, seleccionando investigaciones en base a la importancia y representatividad de los casos de delitos forestales.
- En Camerún, el monitor tomó una decisión estratégica para priorizar el trabajo junto con los organismos de aplicación de la legislación forestal en una serie sistemática de “misiones de campo conjuntas”. Esto permitió un enfoque discreto, continuado, que se basó en el desarrollo de relaciones, apoyo paritario y respeto a los papeles separados.

En las relaciones entre partes interesadas

- Ambos proyectos han sufrido de un grado de fatiga de los donantes, donde la financiación o el apoyo político se ha disipado. Esto se debe en parte a la forma en que fueron percibidos como “proyectos” en oposición a funciones continuadas necesarias, y por lo tanto, sujetas a horizontes de financiación.
- En Camboya, hubo dos ministerios anfitriones y un representante “punto focal” del Consejo de Ministros.
- En Camerún hubo solamente un ministerio, pero esto se vio complementado por un comité de validación —el *Comité de Lecture* (Comité de Lectura)— que validó la objetividad y la competencia de los informes de misiones de campo antes de su publicación.



ANEXO V: *Proyecto de Monitoreo de los Delitos Forestales en Camboya* *– Escala de Calificación de la Investigación**

Alegaciones:

PARTE 1: <i>Criterios de Priorización</i>	Calificación
1 Calidad de la evidencia:	
a) Antigüedad (1= <i>antigua</i> , 5= <i>dentro del año anterior</i>)	_____
b) Credibilidad (1= <i>no verosímil</i> , 5= <i>muy verosímil</i>)	_____
2 Número de actos ilegales abiertos: (1= <i>ninguno</i> , 5= <i>más de cinco actos</i>)	_____
3 Pérdida de ingresos para el Gobierno: (1= <i>menos de 100.000 dólares</i> , 5= <i>más de 500.000 dólares</i>)	_____
4 Años restantes para la prescripción: (1= <i>menos de 1</i> , 2=1, 3=2, 4=3, 5=4 años)	_____
5 Necesidad potencial de Operación Especial (1= <i>baja</i> , 5= <i>alta</i>)	_____
6 Impacto político de la investigación (sensibilidad): (1= <i>bajo impacto</i> , 5= <i>alto impacto</i>)	_____
7 Pérdidas ambientales de la actividad ilegal: (1= <i>bajo impacto</i> , 5= <i>alto impacto</i>)	_____
8 Complejidad de la investigación (número de partes/alcance geográfico): (1= <i>menos compleja</i> , 5= <i>más compleja</i>)	_____
9 Probabilidad de condena penal (solidez de la evidencia y jurisdicción): (1= <i>baja probabilidad</i> , 5= <i>alta probabilidad</i>)	_____
10 Probabilidad de recuperación de los gastos de investigación: (1= <i>baja probabilidad</i> , 5= <i>alta probabilidad</i>)	_____
11 Probabilidad de continuación de los actos ilegales: (1= <i>baja probabilidad</i> , 5= <i>alta probabilidad</i>)	_____
12 Costo estimado de investigación y procedimientos judiciales: (1= <i>menos de 100.000 dólares</i> , 5= <i>más de 100.000 dólares</i>)	_____
13 Costo de la investigación a la presente fecha: (1= <i>menos de 1.000 dólares</i> , 5= <i>más de 5.000 dólares</i>)	_____
14 Plazo estimado de la investigación: (1= <i>más de 4 años</i> , 2=4 años, 3=3 años, 4=2 años, 5=1 año o menos)	_____
15 Seguridad personal y riesgo de seguridad: (1= <i>alto riesgo</i> , 5= <i>bajo riesgo</i>)	_____
Total Recomendaciones Preliminares	_____
15-30 <i>No proceder en este momento (BAJO)</i>	
31-45 <i>Mantenerse, continuar recabando inteligencia (BAJO)</i>	
46-60 <i>Proceder, junto con otras investigaciones (MODERADO)</i>	
61-75 <i>Proceder agresivamente (ALTO)</i>	

PARTE 2: *Probabilidad de Éxito*

%

La calificación de la probabilidad de éxito representa la mejor estimación del evaluador. El éxito puede ser definido como recuperación del costo de daños, detención de la tala ilegal en el lugar, procesamiento de infractores, mayor publicidad que lleve a la supresión de otras infracciones ilegales, etc. La calificación de la probabilidad toma en cuenta todos los criterios enumerados anteriormente, así como cualquier criterio adicional que el evaluador entienda que es pertinente.

Recomendación final

Aprobado por: _____ Fecha: _____

* El presente formulario fue desarrollado por el proyecto FAO-Global Witness, que operó desde 1999 a 2003, para ser usado por los agentes de aplicación de la legislación forestal. Desde el cambio en la gestión del proyecto en 2004, el formulario ya no ha sido usado.

ANEXO VI: Comparación Estadística de Países Seleccionados

Países ordenados por PBI per cápita	República Democrática de Congo (RDC)	Liberia	Mozambique	Cambodia	Ghana	Camerún	Congo	Indonesia	Honduras	Filipinas	Ecuador	Perú	Gabón	Malasia
Datos Económicos														
PIB (millones de dólares) ⁱ	5.527	562	3.495	3.680	6.150	10.089	3.014	172.911	6.426	77.954	24.572	56.430	4.558	94.989
PIB per cápita (dólares) ⁱⁱ	107	170	196	303	312	627	811	817	971	989	1.898	2.116	3.846	3.905
Agricultura, caza, forestación y pesca como % de PBI ⁱ	50%	77%	24%	35%	35%	23%	7%	17%	11%	15%	9%	7%	8%	10%
Ayuda per cápita (dólares) ⁱⁱⁱ	16	16	112	37	33	40	115	6	64	7	17	18	55	4
Total ayuda (millones de dólares) ⁱⁱⁱ	807	53	2.053	488	653	633	425	1.308	435	571	216	490	71	86
Bosques														
Área de tierras (km ²) ^{iv}	2.267.600	96.320	784.090	176.520	230.940	469.440	341.500	1.826.440	111.890	298.170	276.840	1.280.000	257.667	328.550
Área de bosques (km ²) ^v	1.352.065	34.812	306.014	93.346	63.352	238.580	220.601	1.049.861	53.825	57.888	105.568	652.153	218.262	192.915
Área forestal protegida (% de bosques totales) ^{vi}	6,6%	2,9%	7,5%	25,6%	7,1%	6,0%	4,4%	20,9%	18,3%	5,2%	23,9%	5,1%	3,6%	11,7%
Otras áreas de bosques (%) ^{vii}	93,4%	97,1%	92,5%	74,4%	92,9%	94,0%	95,6%	79,1%	81,7%	94,8%	76,1%	94,9%	96,4%	88,3%
Tasa de deforestación anual (% de bosques totales) ^{viii}	-0,4%	-2%	-0,2%	-0,6%	-1,7%	-0,9%	-0,1%	-1,2%	-1%	-1,4%	-1,2%	-0,4%	-0,01%	-1,2%
Productos Forestales														
Producción forestal total (000 m ³) ^{ix}	70.938	5.470	18.043	9.862	21.782	10.556	2.437	115.552	9.681	16.017	6.187	8.769	2.208	21.141
Producción de rollos de madera industrial (000 m ³) ^x	3.653	337	1.319	125	1.104	1.300	1.251	32.997	971	2.689	913	1.434	1.688	17.913
Producción de madera aserrada y paneles (000 m ³) ^x	101	168	31	237	749	736	127	11.007	388	525	2.498	648	251	11.155
Exportaciones de madera aserrada y paneles (000 m ³) ^x	24	2	9	221	350	324	97	8.664	213	80	96	80	152	8.077
Datos sobre la población														
Población humana (millones) ⁱ	51.6	3.3	18.4	13.2	19.9	15.8	3.7	211.7	6.8	81.5	12.8	26.7	1.3	24.3
Crecimiento anual de la población (%) ⁱⁱ	3%	2,5%	2%	1,8%	1,7%	2,1%	2,9%	1,3%	2,5%	1,9%	1,6%	1,5%	2,2%	2,1%
Población por km ² de bosque ⁱⁱⁱ	38	95	60	141	314	66	17	202	126	1.408	121	41	6	126
Población por km ² de bosque no protegidos ^{iv}	41	98	65	190	338	70	18	255	155	1.485	159	43	6	143
Clima Social y Político														
Índice de Percepción de Corrupción ^v	2	No listado	2.8	No listado	3.6	2.1	2.3	2	2.3	2.6	2.4	3.5	3.3	5
Libre o no libre ^{vi}	No libre	Parcialmente libre	Parcialmente libre	No libre	Libre	No libre	Parcialmente libre	Parcialmente libre	Parcialmente libre	Libre	Parcialmente libre	Libre	Parcialmente libre	Parcialmente libre
Derechos políticos ^{vii}	6	5	3	6	2	6	5	3	3	2	3	2	5	4
Libertades civiles ^{viii}	6	4	4	6	2	6	4	4	3	3	3	3	4	4
Calificación de la libertad de prensa ^{ix}	113/167	109/167	70/167	71/167	67/167	88/167	69/167	57/167	No listado	111/167	20/167	36/167	58/167	110/167

Notas

- i División Estadística de la ONU 2002 <http://unstats.un.org/unsd/databases.htm>
ii Calculado de la División Estadística de la ONU 2002 y Banco Mundial 2002
iii Banco Mundial 2002 www.worldbank.org/data/
iv CIA World Factbook www.cia.gov/cia/publications/factbook/
v Perfiles de País de la FAO, 2002; www.fao.org/forestry/site/country-info/en
vi WRI 2003 <http://earthtrends.wri.org/> (los datos de áreas protegidas de WRI están basados en cálculos WCWC)
vii Calculado de la FAO 2000 y WRI 2003
viii Estadísticas de la FAO, 2002; <http://faostat.fao.org/faostat/collections?subset=forestry>
ix (Producción forestal total o producción de rollos de madera, comprende la leña y rollos de madera industrial. Rollos de madera industrial comprende troncos aserrados, paneles (contrachapados,

- laminados, etc.), pasta y otros (curtido, destilación, fósforos, estacas, postes, apeas para minas, etc.)
ix Calculado del Banco Mundial 2002 y FAO 2000
x Calculado del Banco Mundial 2002, FAO 2000 y WRI 2003
xi Transparencia Internacional 2004 (Puntuación sobre 10. Una puntuación de 5 indica corrupción, menos de 3 indica extrema corrupción. El índice TI requiere por lo menos tres fuentes de datos para ser sólido); www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html#cp2004
xii Freedom House 2005 (Una puntuación de 1 es más libre, 7 es menos libre); www.freedomhouse.org/research/freeworld/2005/table2005.pdf
xiii Reporters sans Frontières 2004 (Clasificación mundial de 167 países, el índice de Prensa Libre fue elaborado tras hacer 50 preguntas a periodistas, investigadores y expertos legales.); www.rsf.org/article.php3?id_article=11715

Referencias

- 1 Vertic, "Confidentiality and verification: The IAEA and OPCW", Trust and Verify No. 114: p.1; mayo-junio 2004; www.vertic.org/assets/tv114.pdf
- 2 Página Web del CICR; 6 de agosto de 2001; www.icrc.org/Web/eng/sitengo.nsf/html/detention?OpenDocument; visitado en mayo de 2004, y entrevistas con portavoces del CICR.
- 3 Por más información sobre la observación de elecciones ver, por ejemplo www.osce.org/pa/election, www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm, http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/aidtr/elections_en.htm, www.thecommonwealth.org, www.cartercenter.org, y www.ifes.org.
- 4 David Brown et al, "Review of independent monitoring", p.4, Forest Policy and Environment Group, ODI, 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 5 Página Web de EIA; www.eia-international.org; visitado en enero de 2005
- 6 Arnoldo Contreras-Hermosilla y Global Witness, "Estrategias para reducir las barreras a la legalidad en el sector forestal"; 2003; http://www.talailegal-centroamerica.org/downloads/spanish/estrategias_barreras_arnoldo_sp1_lowres.pdf
- 7 Seneca Creek Associates y Wood Resources International, "'Illegal' Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry", p.17, preparado para la American Forest and Paper Association; 2004; www.afandpa.org/Content/NavigationMenu/News_Room/Papers_Informacion/AFPAIllegalLoggingReportFINAL2.pdf
- 8 Ver www.illegal-logging.info/ por información sobre la gama de procesos políticos internacionales destinados a mejorar la aplicación de la legislación y la gobernanza forestales.
- 9 DFID, "Statement from G8 Environment and Development Ministerial", Derbyshire, Reino Unido, 17-18 de marzo de 2005; www.dfid.gov.uk/news/files/illegal-logging-g8-statement.asp, visitado en abril de 2005
- 10 Duncan Brack et al, "Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID", p.12; 2002; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf
- 11 IIED, "Forest governance learning group update", p.3; 2004; www.iied.org/docs/flu/FGLG_Update_Diciembre04.pdf
- 12 Adaptado de Anwar Shah y Mark Schacter, "Combating corruption: look before you leap", en Finance & Development, p.43; diciembre de 2004; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf
- 13 Ver www.publishwhatyoupay.org por información detallada sobre EITI
- 14 Senado de los EUA, "Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act 2005; Extraction of Natural Resources", S.2812; noviembre de 2004
- 15 Forest Trends, "Strategies to Combat Illegal Logging and Forest Crime", p.2; 2003; www.forest-trends.org/documents/publications/tech_briefs/gillegal_logging.pdf
- 16 Alain Karsenty, "Vers la fin de l'état forestier? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun"; octubre de 1999; www.politique-africaine.com/numeros/pdf/075147.pdf
- 17 IIED, "Valuing Forests: A Review of Methods and Applications in Developing Countries", p.6, IIED Environmental Economics Programme; 2003; www.iied.org/docs/eep/valuing_forests.pdf
- 18 David Brown et al, "Review of Independent Monitoring", p.58, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 19 David Kaimowitz, "Forest Law Enforcement and Rural Livelihoods", International Forestry Review 5(3), p.119; 2003; www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/research/ilegt/dk_ifr.pdf
- 20 Debra J. Callister, "Corrupt and illegal activities in the forestry sector: Current understandings, and implications for World Bank forest policy", Borrador para Discusión, Forest Policy Implementation Review and Strategy Development: Analytical Studies, Banco Mundial; mayo de 1999; www.illegal-logging.info/papers/Corruption.rtf
- 21 Arnoldo Contreras-Hermosilla, "Illegal Forest Production and Trade, An overview", p.2; 28 de mayo de 2002; [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/14ByDocName/IllegalForestProductionandTradeAnOverviewMay2002byArnoldoContreras1/\\$File/ArnoldoPaperShortFormat.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/14ByDocName/IllegalForestProductionandTradeAnOverviewMay2002byArnoldoContreras1/$File/ArnoldoPaperShortFormat.pdf)
- 22 Adaptado de Duncan Brack et al, "Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID", Apéndice 2; 2002; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf
- 23 Filippo Del Gatto, "Los impactos de la producción forestal no controlada en Honduras", p.2, REMBLAH-COSPE; 2004; [http://www.talailegal-centroamerica.org/downloads/spanish/\(4\)%20impactos_hon_filippo_sp1_vfinal_2_web.pdf](http://www.talailegal-centroamerica.org/downloads/spanish/(4)%20impactos_hon_filippo_sp1_vfinal_2_web.pdf)
- 24 Arnoldo Contreras-Hermosilla, "Barreras a la legalidad en los sectores forestales de Honduras y Nicaragua" p.2; 2003; http://www.talailegal-centroamerica.org/downloads/spanish/barreras_hond_nic_arnoldo_sp4_v3_web.pdf
- 25 Andy White y Alejandra Martin, "Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition", p.21, Forest Trends y Center for International Environmental Law; 2002; www.forest-trends.org/documents/publications/tenurereport_whoowns.pdf
- 26 Adaptado de www.courts.wa.gov/newsinfo/resources/index.cfm?fa=newsinfo_jury.termguide&altMenu=Term; visitado en mayo de 2005
- 27 Ann R. Melle, "The U.S. Forest Service Approach to Forest Law Enforcement", p.3, Presentación a la Conferencia Ministerial Sobre Aplicación de la Ley y Gobernanza de Asia Oriental; setiembre de 2001; [http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/FLEG_S7a-2/\\$File/7a+2+Anne+Melle+-+USFS.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/FLEG_S7a-2/$File/7a+2+Anne+Melle+-+USFS.pdf)
- 28 Duncan Brack et al, "Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID", p.22; 2002; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf
- 29 Alain Karsenty, citado en *Journal Bubinga*, el e-newsletter de CED, "Global Witness fiche les pilliers de bois"; 10 agosto de 2004; http://www.africa-environment.org/bubinga.php?subaction=showfull&id=1092135344&archive=&cnschownews&start_from=&ucat=33&, visitado en enero de 2005
- 30 Duncan Brack y Gavin Hayman, "Intergovernmental Actions on Illegal Logging - Options for intergovernmental action to help combat illegal: A scoping study prepared by RIIA for DFID", p.16; marzo de 2001; www.illegal-logging.info/papers/Illegalloggingfinalreport.pdf
- 31 Información de País de la FAO, 2003; www.fao.org/forestry/; visitado en febrero de 2005
- 32 David Brown et al, "Review of Independent Monitoring", p.53, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 33 Adaptado de David Brown et al, "Review of Independent Monitoring", Appendix One, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

- 34 Cambodia Donor Working Group on Natural Resource Management, "Independent Forest Sector Review : The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options)" encargado por el Comité de Coordinación Conjunta, integrado por 6 ministerios y 6 donantes, 2004; www.cambodia-forest-sector.net; visitado en marzo de 2005
- 35 Compilado de J. Smith et al, "Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia", *International Forestry Review*, 5(3), p.294; setiembre de 2003
- 36 J. Smith et al, "Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia", *International Forestry Review*, 5(3), p.294; setiembre de 2003
- 37 David Brown et al, "Review of Independent Monitoring", p.8, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 38 Global Witness ha llevado a cabo misiones piloto o de evaluación en Camerún, y prevén en 2005 para Honduras y Ghana. Los informes de la misión están disponibles en www.globalwitness.org/projects
- 39 Adaptado de David Brown et al, "Review of Independent Monitoring", p.36, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 40 Mary Hobley, "Uganda Forest Sector Policy and Strategy Project, End of Project Review (Draft 2)", p.23; 11-15 octubre de 2004
- 41 James Acworth, comunicación personal; marzo de 2005
- 42 David Brown et al, "Review of Independent Monitoring", p.48, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 43 David Brown et al, "Review of Independent Monitoring", p.49, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 44 Las fuentes útiles de herramientas de planificación participativa incluyen a la FAO (www.fao.org/participation/default.htm), Livelihoods Connect (www.livelihoods.org/info/info_toolrecuadro.html) y al IIED (www.iied.org/sarl/pla_notes/whatispla.html)
- 45 David Brown et al, "Review of Independent Monitoring", p.9, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 46 Ver por ejemplo Giel Ton y Paul de Clerck, 'Illegal timber from Cameroon to the Netherlands: Half-hearted policy and the unruly practise', *Milieudefensie*, 2004; www.milieudefensie.nl/foenl/publications/MD_Cameroon_eng.pdf
- 47 Global Witness, 'Rapport d'analyse des données produites par le Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière (SIGIF) au Cameroun. Exercice 2002/2003'; 2004; www.globalwitness.org/projects. Ver también el Anexo 4 de este libro.
- 48 Francisco Quiroga et al, 'Forest Statistics Improve in Latin America', p.14, ITTO, *Tropical Forest Update* 13(1); 2003; www.itto.or.jp/live/contents/download/tfu/TFU.2003.01.English.pdf
- 49 ITTO presentación realizada en el taller conjunto de CSAG-TAG sobre tala ilegal, Interlaken, Suiza; julio de 2004. Ver también el Anexo 3 de este libro.
- 50 David Brown et al, "Review of Independent Monitoring", p.52, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 51 David Brown et al, "Review of Independent Monitoring", p.51, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 52 Anwar Shah y Mark Schacter, 'Combating corruption: look before you leap', in *Finance & Development*, p.43; diciembre de 2004; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf
- 53 EC, "Voluntary Partnership Agreements", FLEG T Briefing Note 7, p.2; 2004; http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/docs/7_voluntary_partnership_agreements_en.pdf
- 54 Andrew Mitchell et al, 'Independent verification of legal timber: complementing certification and encouraging positive governance?', *International Forestry Review*, 5(3), p.268; setiembre de 2003
- 55 Thomas G Weiss, 'International NGOs, global governance and social policy in the UN system', p.10, *Globalism and Social Policy Programme, STAKES*, Helsinki, Finlandia; marzo de 1999; www.stakes.fi/gaspp/occasional%20papers/gaspp3-1999.pdf
- 56 Nalin M. Kishor y Ken L. Rosenbaum, 'Indicators to monitor progress of forest law enforcement and governance initiatives to control illegal practices in the forest sector', *International Forestry Review*, 5(3), p.214; setiembre de 2003
- 57 En Ghana, por ejemplo. Ver www.fcghana.com/
- 58 En Camerún, por ejemplo, los anuncios fueron realizados en abril y en octubre de 2004. Ver 'Communique N°0097/MINEF/SG/CJ/UCC du 22/10/04' publicado en www.minef.cm/ (visitado en noviembre de 2004), y en diarios locales; 22 de octubre de 2004
- 59 Global Witness, 'Chainsaws speak louder than words', mayo de 2000; 'The credibility gap and the need to bridge it', junio de 2001; y 'Deforestation without limits', julio de 2002; www.globalwitness.org
- 60 Global Witness, 'Forest law enforcement in Cameroon: Third Summary report of the Independent Observer, July 2003 – February 2005', p.30; 2005; www.globalwitness.org/projects/
- 61 Samuel Assembe, 'Stakeholder Perspectives: Consultation Synthesis Report', Informe para Global Witness, Independent Observer in Support of Forest Control, Camerún; noviembre de 2004
- 62 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.34, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 63 Samuel Assembe, 'Stakeholder Perspectives: Consultation Synthesis Report', p.7, Informe para Global Witness, Independent Observer in Support of Forest Control, Camerún; noviembre de 2004
- 64 Global Witness, 'Project completion report', P.5, presentado a Danida; 2004
- 65 Duncan Brack, 'Lessons from international agreements', *International Forestry Review*, 5(3), p.245; setiembre de 2003
- 66 Rex Victor O. Cruz y Maricel A. Tapia, 'A review of the Multi-Sectoral Forest Protection Committees in the Philippines', p.3, Forest Policy and Environment Group, ODI Forestry Briefing 6; febrero de 2005; www.odifpeg.org.uk/publications/policybriefs/forestrybriefings/index.html
- 67 Anwar Shah y Mark Schacter, 'Combating corruption: look before you leap', in *Finance & Development*; diciembre de 2004, p.40; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf
- 68 Cambodia Donor Working Group on Natural Resource Management, 'Independent Forest Sector Review : The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options)', encargado por el Comité de Coordinación Conjunta integrado por 6 ministerios y 6 donantes; www.cambodia-forest-sector.net; visitado en marzo de 2005
- 69 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.23, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

- 70 Global Witness, 'Forest law enforcement in Cameroon: Third Summary report of the Independent Observer, July 2003 – February 2005', p.33; 2005; www.globalwitness.org/projects/
- 71 Global Witness, 'Forest law enforcement in Cameroon: Third Summary report of the Independent Observer, July 2003 – February 2005', p.22; 2005; www.globalwitness.org/projects/
- 72 Alain Karsenty, 'Underlying causes of illegal exploitation of tropical timber', *International Forestry Review*, 5(3), p.239; setiembre de 2003
- 73 Ver por ejemplo James Mayers y Stephen Bass, 'Policy that works for Forests and People', *Earthscan / IIED*, 2004, y sitio web del IIED www.policy-powertools.org/index.html
- 74 WWF, 'Juribase Environnement Cameroun. Recueil des textes juridiques relatifs à l'environnement et aux forêts au Cameroun', AFRLEX Editions; 2003
- 75 Global Witness 'Legal Guide for the Control of Forest Activities', Camerún; 2003
- 76 Global Witness, 'Forest law enforcement in Cameroon: Third Summary report of the Independent Observer, July 2003 – February 2005', p.26; 2005; www.globalwitness.org/projects/
- 77 Global Witness, 'The Credibility Gap – and the Need to Bridge it', p.28, 2001 www.globalwitness.org/reports/download.php/00052.pdf
- 78 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.52, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 79 IIED, 'Forest governance learning group update', p.5; 2004; www.iied.org/docs/flu/FGLG_Update_Diciembre04.pdf
- 80 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.54, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 81 Declaración conjunta de ONG por parte de 16; ONG, 'Controlling Timber Imports into the EU', p.1; 2004; www.fern.org/pubs/ngostats/Controlling%20timber%20imports%20into%20the%20EU%2012.04.pdf
- 82 Profor y ERM, 'Assessment of five forest certification schemes', p.1, elaborado para el UK Government Timber Procurement Policy Central Point of Expertise in Timber, CPET Phase 1 Final Report; noviembre de 2004; www.illegal-logging.info/documents.php#153
- 83 Profor y ERM, 'Assessment of five forest certification schemes', p.3, elaborado para UK Government Timber Procurement Policy Central Point of Expertise in Timber, CPET Phase 1 Final Report; noviembre de 2004; www.illegal-logging.info/documents.php#153
- 84 SGS Global Trade Solutions, 'Legal Origin of Timber as a Step Towards Sustainable Forest Management (Borrador Final)', p.2, estudio para World Bank / WWF Alliance; setiembre 2002 – junio 2003; [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/evext.nsf/80ByDocName/LegalOriginofTimberasaStepTowardSustainableForestManagement/\\$FILE/Legal+Origin+of+Timber+as+a+Step+Towards+Sustainable+Forest+Management.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/evext.nsf/80ByDocName/LegalOriginofTimberasaStepTowardSustainableForestManagement/$FILE/Legal+Origin+of+Timber+as+a+Step+Towards+Sustainable+Forest+Management.pdf)
- 85 GFW, 'Global Forest Watch Cameroon charter'; 2001
- 86 Sitio web de GFW; www.globalforestwatch.org/english/centralafrica/index.htm; visitado en noviembre de 2004
- 87 GFW, 'Interactive Forest Atlas Cameroon'; 2005; www.globalforestwatch.org/english/interactive.maps/cameroon.htm; visitado en mayo de 2005
- 88 Sitio web de GFW; www.globalforestwatch.org/english/centralafrica/index.htm; visitado en noviembre de 2004
- 89 WRI/GFW et al, 'Request for written input on monitoring indicators: monitoring the compliance of the private logging sector with their commitments towards sustainable management of forest resources in Central Africa'; diciembre de 2003
- 90 GFW, 'Independent Forest Concession Monitoring System in Central Africa - Pre-launch update', p.7; noviembre de 2004; www.globalforestwatch.org/english/centralafrica/pdfs/FORCOMS_update_Nov2004_2.pdf
- 91 Down to Earth, 'BRIK – a flawed approach', Down to Earth Newsletter No.60; febrero de 2004; <http://dte.gn.apc.org/60FOR.HTM>, visitado en octubre de 2004
- 92 David Brown et al, 'Review of independent monitoring', p.29, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 93 Timber Trade Federation, 'TTF host Indonesia seminar'; febrero de 2004; www.ttf.co.uk/news/releases/2004/february.asp, visitado en febrero de 2005
- 94 Sitio web de EIA; www.eia-international.org/; visitado en enero de 2005. Ver también sitio web de Telapak; www.telapak.org
- 95 Ministerio del Ambiente del Ecuador, 'Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador', noviembre de 1999; www.ambiente.gov.ec/AMBIENTE/info_general/docs/Ambiente.PDF
- 96 Hans Thiel, comunicación personal; abril de 2005
- 97 Hans Thiel, comunicación personal; abril de 2005
- 98 Transparency International, 'Progress towards containment of forest corruption', octubre de 2002; www.transparency.org/fin/dnld/finfonote_web_nov19.pdf
- 99 Christine Haugen, 'Logging illogic', *World Watch*; 1º de setiembre de 2002; www.findarticles.com/p/articles/mi_g01690/is_200209/ai_n7228692, visitada en octubre de 2002. Ver también www.worldwatch.org
- 100 David Brown et al, 'Review of Independent monitoring', p.47, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 101 CEDENMA, 'Ecuador's innovative forest control system under threat'; 2004. Sitio web de CEDENMA: www.cedenma.org
- 102 El Universo, 'Ecuador no concreta un adecuado control forestal'; 3 de enero de 2005
- 103 International Coral Reef Action Network, 'SGS may resume forestry oversight role in Ecuador', p.11; febrero de 2004; www.icran.org/MAR/doc/EcoAmericas.pdf
- 104 The Economist, 'Logging in Ecuador: cut down: the courts versus the rainforest'; 30 de octubre de 2003; www.economist.com/World/la/displayStory.cfm?story_id=2180363, visitada en noviembre de 2004
- 105 Forest Integrity Network, 'Ecuador's licensing reforms threatened', p.3, FIN Newsletter # 6; noviembre de 2003 www.transparency.org/fin/dnld/newsletters/fin_nl-6.pdf
- 106 El Comercio, 'El control forestal en el país, sin reparos legales'; 28 de diciembre de 2004
- 107 David Brown et al, 'Review of independent monitoring', p.11, Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- 108 Sitio web de UNESCAP; www.unescap.org/drpad/publication/integra/volume1/philippines/1p05b01.htm
- 109 Rex Victor O. Cruz y Maricel A. Tapia, 'A review of the Multi-Sectoral Forest Protection Committees in the Philippines', p.3, Forest Policy and Environment Group, ODI Forestry Briefing 6; febrero de 2005; www.odifpeg.org.uk/publications/policybriefs/forestrybriefings/index.html
- 110 Jake Brunner et al, 'Forest Problems and Law Enforcement in Southeast Asia: The Role of Local Communities', p.8 WRI Resources Policy Brief; c.2000; http://pdf.wri.org/rep_si_forcam3.pdf
- 111 The Guardian, 'Philippines bans logging after fatal floods'; 6 de diciembre de 2004; www.guardian.co.uk/international/story/0,,1367131,00.html, visitado en febrero de 2005
- 112 Sitio web del International Ombudsmen Institute www.law.ualberta.ca/centres/oi/eng/eng_home.html, visitado en febrero de 2005

- 113 Puede encontrarse información sobre el Forest Practices Board y la forestación en British Columbia en www.fpb.gov.bc.ca/ y www.bcforestinformation.com/PDFs/FSA-013-E.pdf
- 114 Ministerio de Recursos naturales de Ontario; <http://ontarioforests.mnr.gov.on.ca/audit.cfm#contents>, visitado en febrero de 2005
- 115 CE, 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Proposal for an EU Action Plan', p.11, COM (2003) 251 final; 21 de mayo de 2003; http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/docs/Doc-1FLEGT_en.pdf
- 116 RIIA, 'European Forestry Institute to study the impacts of reduction of illegal logging in European Russia on the EU and European Russia forest sector and trade'; 23 de marzo de 2003; www.illegal-logging.info/news.php?newsId=198, visitado en noviembre de 2004
- 117 CE, 'Voluntary Partnership Agreements', FLEGT Briefing Note 8; 2004; http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/docs/8_FLEGT_WTO_en.pdf
- 118 CE, 'Voluntary Partnership Agreements', FLEGT Briefing Note 7; 2004; http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/docs/7_voluntary_partnership_agreements_en.pdf
- 119 CE, 'Draft Council Regulation concerning the establishment of a voluntary FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community', p.6, COM (2004) 515 final; 20 de julio de 2004; http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/FLEGT_regulation_EN_final.pdf
- 120 World Resources Institute, 'Monitoring for impact', volúmenes I y II; 2000 http://biodiv.wri.org/pubs_description.cfm?PubID=3003, visitado en octubre de 2004
- 121 Duncan Brack et al, 'Controlling the international trade in illegally logged timber and wood products: A study prepared by RIIA for DFID'; febrero de 2002; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf
- 122 Dennis P. Dykstra et al 'Technologies for Wood Tracking: Verifying and Monitoring the Chain of Custody and Legal Compliance in the Timber Industry', Banco Mundial; diciembre de 2002; [http://inweb18.worldbank.org/ESSD/evext.nsf/80ByDocName/TechnologiesforWoodTrackingReport2002WorldBank560KBPDF/\\$FILE/TechnologiesforWoodTrackingReport2002.pdf](http://inweb18.worldbank.org/ESSD/evext.nsf/80ByDocName/TechnologiesforWoodTrackingReport2002WorldBank560KBPDF/$FILE/TechnologiesforWoodTrackingReport2002.pdf)
- 123 ERM, 'Feasibility of and best options for systems for the identification, verification, licensing / certification and tracking of legality of timber and related products for imports into the EU', elaborado para la CE; 2003; www.illegal-logging.info/documents.php#63, visitado en enero de 2005
- 124 Steve Johnson, 'Estimating the extent of illegal trade of tropical forest products', International Forestry Review 5(3), p.249; 2003
- 125 Filippo del Gatto, 'El Comercio no Documentado de Madera en Centro América: Comparación de Datos Estadísticos y Evidencia Anecdótica', p.2; 2004; www.talailegal-centroamerica.org/downloads/spanish/8comercio_regional_sp8_v3%20with%20Annex%201.pdf
- 126 Global Witness, 'Rapport d'analyse des données produites par le Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière (SIGIF) au Cameroun. Exercice 2002/2003', p.1; 2004; www.globalwitness.org/projects
- 127 WWF/World Bank Alliance y DFID, 'Proposed 10-Step Program to Curb Illegal Logging in Indonesia and Improve Law Enforcement', Jakarta Indonesia; 2005
- 128 GFW, 'An overview of logging in Cameroon', p.7; 2000; www.globalforestwatch.org/common/cameroon/english/report.pdf
- 129 Forest Watch Ghana, 'Ghana loses €900 billion (\$100 million) annually from uncollected timber rights fees', announcement in The Daily Graphic, 8 de octubre de 2004
- 130 Global Witness, 'Forest law enforcement in Cameroon: 2nd summary report of the Independent Observer December 2001 – June 2003', p.8; 2003; www.globalwitness.org/projects/
- 131 FEMA, 'Environmental Control System on Rural Properties', p.11; 2001; <http://www.forestforum.org.uk/docs/MatoGrossoPaper.pdf>
- 132 Philippe Auzel, 'Real Time Monitoring of Logging Activity using Remote Sensing', p.13, Technical report prepared for Forests Monitor; agosto de 2003; www.forestsmoitor.org/reports/Auzel_realtime/Auzel_realtime_monitoring.pdf
- 133 Duncan Brack et al, 'Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID', Apéndice 4; 2002; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf
- 134 ERM, 'Feasibility of and Best Options for Systems for the Identification, Verification, Licensing / Certification and Tracking of Legality of Timber and Related Products for Imports into the EU', p., elaborado para la CE; 2003; www.illegal-logging.info/documents.php#63, visitado en enero de 2005
- 135 Andrew Mitchell et al, 'Independent verification of legal timber: complementing certification and encouraging positive governance?', International Forestry Review, 5(3), p.273; setiembre de 2003
- 136 Andrew Mitchell et al, 'Independent verification of legal timber: complementing certification and encouraging positive governance?', International Forestry Review, 5(3), p.268; setiembre de 2003
- 137 Adapted from SGS Global Trade Solutions, 'Legal Origin of Timber as a Step Towards Sustainable Forest Management (Final Draft)', p.12, a study for the World Bank / WWF Alliance; setiembre de 2002 – junio de 2003; [http://inweb18.worldbank.org/ESSD/evext.nsf/80ByDocName/LegalOriginofTimberasaStepTowardSustainableForestManagement/\\$FILE/Legal+Origin+of+Timber+as+a+Step+Towards+Sustainable+Forest+Management.pdf](http://inweb18.worldbank.org/ESSD/evext.nsf/80ByDocName/LegalOriginofTimberasaStepTowardSustainableForestManagement/$FILE/Legal+Origin+of+Timber+as+a+Step+Towards+Sustainable+Forest+Management.pdf)
- 138 FAO y Global Witness, 'Terms of Agreement for an Independent Monitor in Cambodia'; noviembre de 1999
- 139 FAO y Global Witness, 'Terms of Agreement for an Independent Monitor in Cambodia'; noviembre de 1999
- 140 Cambodia Donor Working Group on Natural Resource Management, 'Independent Forest Sector Review: The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options)', encargado por el Comité de Coordinación Conjunta, integrado por 6 ministerios y 6 donantes, 2004; www.cambodia-forest-sector.net, visitado en marzo de 2005
- 141 Jake Brunner and François Ekoko, 'Case study 3: Cameroon', in Frances Seymour and Navroz Dubash, 'The right conditions', p.68, WRI; 2000; <http://pdf.wri.org/iffeforest.pdf>
- 142 Antoine de la Rochefordière, Head Programme Manager, Natural Resources Monitoring Services, Trade Assurance Services, SGS; comentario personal, febrero de 2005.
- 143 GFW, 'Global Forest Watch Cameroon charter'; 2001
- 144 MINEF y Global Witness, 'Terms of Reference for the transition phase of the Project "Independent observer in support to control and monitoring of forestry-related offences"', p.4; mayo de 2002. www.globalwitness.org/projects/cameroon/downloads/Terms%20of%20Reference%2023%20May%20E.pdf
- 145 www.globalwitness.org/projects/cameroon/en/field.php
- 146 Philippe Auzel et al, 'Evolution of the exploitation of Cameroon's forests: national production, illegal exploitation, perspectives (English summary)', p.3, Encargado por DFID; noviembre de 2002; www.illegal-logging.info/Documents/DFID%20FMI%207%20Nov%202002.pdf
- 147 MINEPAT, 'Appel d'offres International Restreint Assistance Technique au Projet d'Observateur Independant au Controle et au Suivi des Infractions Forestieres', p.38; mayo de 2004
- 148 El informe más reciente sobre el status de estos y otros casos de litigios relacionados con la legislación forestal en Camerún se encuentran en la declaración de prensa del MINFOF de fecha 5 de abril de 2005; www.minef.cm/FR/liste_contenieux.htm, visitado en mayo de 2005
- 149 Transparency International Corruption Perceptions Index 2004; www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html, visitado en febrero de 2005
- 150 Sitio web de Freedom House; www.freedomhouse.org/research/survey2005.htm, visitado en febrero de 2005

Publicaciones previas de Global Witness

Disponibles en nuestra página Web: <http://www.globalwitness.org>

Forest Law Enforcement in Cameroon | 3rd Summary Report of the Independent Observer
July 2003 – February 2005
publicado en Abril 2005

Making it Add Up | A Constructive Critique of the EITI Reporting Guidelines and Source Book
publicado en Febrero 2005

Dangerous Liaisons | The Continued Relationship Between Liberia's Natural Resource Industries, Arms Trafficking and Regional Insecurity
publicado en Diciembre 2004

Taking a Cut | Institutionalised Corruption and Illegal Logging in Cambodia's Aural Wildlife Sanctuary
publicado en Noviembre 2004

The Key to Kimberley | Internal Diamond Controls, Seven Case Studies
publicado en Octubre 2004. Producido en asociación con Partnership Africa Canada.

Rich Man Poor Man | Development Diamonds and Poverty Diamonds. The potential for change in the artisanal alluvial diamond fields of Africa
publicado en Octubre 2004. Producido en asociación con Partnership Africa Canada.

Déjà Vu | Diamond Industry Still Failing to Deliver on Promises
publicado en Octubre 2004. Producido en asociación con Amnesty International.

Rush and Ruin | The Devastating Mineral Trade in Southern Katanga, DRC
publicado en Septiembre 2004

Resource – Curse or Cure? | Reforming Liberia's government and logging industry
publicado en Septiembre 2004

Same Old Story | A Background Study on Natural Resources in the Democratic Republic of Congo
publicado en Junio 2004

Liberia – Back To The Future | What is the Future of Liberia's Forests and its Effects on Regional Peace?
publicado en Mayo 2004

Broken Vows | Exposing the Loupe Holes in the Diamond Industry's Efforts to Prevent the Trade in Conflict Diamonds
publicado en Marzo 2004

Time for Transparency | Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues
publicado en Marzo 2004

Forest Law Enforcement Cameroon | Second Summary Report of the Independent Observer
December 2001 – June 2003
publicado en Octubre 2003

A Conflict of Interests | The Uncertain Future of Burma's Forests
publicado en Octubre 2003

For a Few Dollars More | How al Qaeda Moved into the Diamond Trade
publicado en Abril 2003

The Usual Suspects | Liberia's Weapons and Mercenaries in Côte d'Ivoire and Sierra Leone – Why it's Still Possible, How it Works and How to Break the Trend
publicado en Marzo 2003

Forest Law Enforcement Cameroon | First Summary Report of the Independent Observer May – November 2001
publicado en Noviembre 2002

Logging Off | How the Liberian Timber Industry Fuels Liberia's Humanitarian Disaster and Threatens Sierra Leone
publicado en Septiembre 2002

Deforestation Without Limits | How the Cambodian Government Failed to Tackle the Untouchables
publicado en Julio 2002

All the Presidents' Men | The Devastating Story of Oil and Banking in Angola's Privatised War
publicado en Marzo 2002

Branching Out | Zimbabwe's Resource Colonialism in Democratic Republic of Congo
publicado en Febrero 2002

Can Controls Work? | A Review of the Angolan Diamond Control System
publicado en Diciembre 2001

Taylor-made | The Pivotal Role of Liberia's Forests and Flag of Convenience in Regional Conflict
publicado en Septiembre 2001

The Credibility Gap | and the Need to Bridge It—Increasing the pace of forestry reform
publicado en Mayo 2001

Review of the Sierra Leone Diamond Certification System | Proposals and Recommendations for the Kimberley Process for a Fully Integrated Certification System (FICS)
publicado en Abril 2001

Conflict Diamonds | Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds
publicado en Junio 2000

Chainsaws Speak Louder Than Words
publicado en Mayo 2000

Timber Takeaway | Japanese Over-consumption – the Forgotten Campaign
publicado en Marzo 2000

The Untouchables | Forest Crimes and the Concessionaires – Can Cambodia Afford to Keep Them?
publicado en Diciembre 1999

A Crude Awakening | The Role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plundering of State Assets
publicado en Diciembre 1999

Made in Vietnam—Cut in Cambodia | How the Garden Furniture Trade is Destroying Rainforests
publicado en Abril 1999. Producido en asociación con Friends of the Earth.

Crackdown or Pause | A Chance for Forestry Reform in Cambodia?
publicado en Febrero 1999

A Rough Trade | The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict
publicado en Diciembre 1998

Going Places | Cambodia's Future on the Move
publicado en Marzo 1998

Just Deserts for Cambodia | Deforestation & the Co-Prime Ministers' Legacy to the Country
publicado en Junio 1997

A Tug of War | The Struggle to Protect Cambodia's Forests
publicado en Marzo 1997

Cambodia, Where Money Grows on Trees | Continuing Abuses of Cambodia's Forest Policy
publicado en Octubre 1996

RGC Forest Policy & Practice | The Case for Positive Conditionality
publicado en Mayo 1996

Corruption, War & Forest Policy | The Unsustainable Exploitation of Cambodia's Forests
publicado en Febrero 1996

Thai-Khmer Rouge Links & the Illegal Trade in Cambodia's Timber
publicado en Julio 1995

Forests, Famine & War | The Key to Cambodia's Future
publicado en Marzo 1995

Agradecimientos

Esta guía ha sido producida gracias al apoyo financiero del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).



El diagrama de la sección 3.3.3 es resultado de la utilización del software i2 Limited, que se emplea como estándar en servicios de inteligencia y policía de todo el mundo. Este software permite llevar a cabo investigaciones complejas que implican enormes y variados grupos de datos, proporcionando herramientas de visualización y análisis que son empleadas por 1500 organizaciones en 90 países. i2 Limited ha proporcionado este software a Global Witness, junto con un apoyo técnico constante, generosamente y de manera excepcional.

Las fotografías son © de Global Witness excepto en los casos indicados.

Diseño realizado por Dan Brown
(design@dbrown.co.uk)

Impreso y encuadernado por Fieldfare Press Ltd, Cambridge

Impreso en papel 100% reciclado y no blanqueado.

Global Witness Publishing Inc.
8th Floor, 1120 19th Street NW
Washington DC 20036
EEUU

© Global Witness Inc. 2005. Se permite la reproducción de cualquier parte de esta guía sin previo permiso de los autores, siempre que dicha reproducción no sea para fines comerciales y contribuya a la protección de los derechos humanos y el medioambiente.

ISBN 0-9768481-7-1

