



**CONSEJO INTERNACIONAL
DE LAS MADERAS TROPICALES**

Distr.
GENERAL

ITTC-JC(XLV)/2 – Anexo II
26 de septiembre de 2011

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CUADRAGÉSIMO-SÉPTIMO PERÍODO DE SESIONES
Del 14 al 19 de noviembre de 2011
La Antigua Guatemala, Guatemala

**META-EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE LA OIMT
PREVIAMENTE EVALUADOS**

**Enseñanzas aprendidas y buenas prácticas con miras a la
ordenación y el manejo sostenible de los bosques
tropicales**

RESEÑA TEMÁTICA

6. Tala ilegal y certificación forestal

Markku Simula, Hosny El-Lakany y Ivan Tomaselli

INFORME DE RESEÑA TEMÁTICA N° 6

Tala ilegal y certificación forestal

1. INTRODUCCIÓN

La lucha contra la tala ilegal y el desarrollo de la certificación forestal son cuestiones relacionadas tanto con los países productores de maderas tropicales como con el comercio internacional. La OIMT ha asumido un compromiso vigoroso con la ordenación forestal sostenible (OFS) y fue una de las primeras organizaciones internacionales en formular y promover Criterios e Indicadores (C&I) para facilitar el manejo sostenible de los bosques tropicales. Esta y otras iniciativas han contribuido a la reducción de la tala ilegal y al desarrollo de planes de certificación.

En sus esfuerzos, los miembros cuentan con la asistencia de algunos de los objetivos del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (2006) que reivindican la promoción de la expansión y diversificación del comercio internacional de maderas tropicales de bosques ordenados de forma sostenible y aprovechados legalmente.

La OIMT ha prestado apoyo a sus países miembros productores para mejorar la legislación forestal así como la gobernanza y la aplicación de la legislación forestal con el fin de establecer condiciones propicias para el manejo forestal sostenible. El fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de cumplimiento de la ley y el desarrollo de la certificación forestal han sido fundamentales en este sentido, junto con el intercambio de información sobre los diversos mecanismos voluntarios y tecnologías de trazabilidad de la madera, así como su adopción a nivel nacional.

El programa temático de la OIMT sobre la aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales en relación con los bosques tropicales (TFLET) y el Programa OIMT/CITES han prestado apoyo crucial a los países miembros en este campo.

2. ASPECTOS FUNDAMENTALES

- La tala ilegal es impulsada por varios factores tales como una débil gobernanza, la facilidad de acceso al mercado de la madera extraída ilegalmente, elevadas ganancias a corto plazo para los operadores ilegales, y la falta de actividades económicas alternativas para las comunidades que dependen de los bosques. En muchos países no existe la igualdad de condiciones para las unidades de manejo forestal (UMF) que cumplen con los requisitos legales y se empeñan por lograr el MFS.
- La gobernanza débil está generalmente asociada con factores tales como una transparencia limitada o inexistente con respecto a las transacciones financieras del sector forestal, falta de aplicación de la ley y de control suficiente de las operaciones de extracción en las áreas forestales, corrupción, trámites largos y excesivamente reglamentados para la producción y el comercio legales de maderas tropicales, falta de enjuiciamientos de los culpables, y personal inadecuado y mal pagado. Estas limitaciones suelen estar asociadas con reticencia ante las reformas institucionales necesarias en la administración de los bosques.
- Al no garantizarse los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas, las comunidades que dependen de los bosques y otros grupos rurales tradicionales, se ha impulsado la tala ilegal y limitado el avance de la certificación forestal en muchos países productores de maderas tropicales. Además, la población indígena y otras comunidades forestales no tienen una organización fuerte, y no están equipadas para salvaguardar sus propios recursos forestales ante los transgresores externos que violan sus derechos.
- Los proyectos que abordan la tala ilegal y los problemas de gobernanza suelen ser complejos y responder a los cambios en las prioridades políticas y las condiciones económicas.
- El fortalecimiento de la gobernanza suele verse obstaculizado por la falta de información confiable sobre la producción y el comercio legal e ilegal de productos forestales.
- Muchos de los sistemas de control de la cadena de suministro manejados por el gobierno contienen varias lagunas y defectos, con lo cual se reduce su credibilidad en materia de verificación de la legalidad de las maderas tropicales y sus productos derivados.

- El avance de la certificación se ha visto limitado por los siguientes factores: (i) capacidad inadecuada para formular y aplicar normas nacionales de certificación a nivel de las UMF, (ii) incertidumbre con respecto a los beneficios de mercado que podrían haber alentado a los productores a tomar medidas tempranas, (iii) costos mayores que debe sufragar la UMF, y (iv) cambios constantes en los requisitos del mercado tanto en las políticas de adquisiciones públicas como privadas relacionadas con la legalidad y sustentabilidad de los productos maderables.
- Se han cuestionado la credibilidad y aceptabilidad en el mercado de los diferentes sistemas de certificación forestal, a veces en base a preocupaciones legítimas, a veces debido a los intereses creados o competitivos de los actores o a veces debido a información especulativa. Por lo tanto, la elección del sistema de certificación forestal que se vaya a aplicar sigue siendo una cuestión espinosa para los productores de maderas tropicales.
- En ocasiones, el progreso en materia de certificación forestal se ha visto limitado por incoherencias entre las reglamentaciones gubernamentales y las normas de certificación.

3. ENSEÑANZAS APRENDIDAS

Tala ilegal

- Es preciso identificar los impulsores principales de la tala ilegal y el comercio conexo para formular medidas que los reduzcan.
- También es necesario aclarar los aspectos de la tenencia de la tierra para poder determinar el origen legal de la madera y demostrar el cumplimiento de la legislación en una UMF.
- El reconocimiento oficial de los derechos de la población indígena y los derechos tradicionales de las comunidades sobre la tierra debe ser una prioridad, pero ello suele caer fuera del ámbito de aplicación de los proyectos forestales.
- Es preciso establecer mecanismos para reunir a las organizaciones de los pueblos indígenas y las ONG nacionales, al sector privado y al gobierno en un diálogo bien fundado en materia de gobernanza forestal y certificación.
- Las técnicas de resolución de controversias han resultado útiles en las consultas con los actores, pero la capacidad de aplicarlas suele ser reducida.
- Puede resultar necesario reducir el exceso de capacidad, compatibilizándola con los niveles de producción forestal sostenible, expresada en términos de Corta Anual Media, con el fin de reducir la presión por realizar actividades de tala ilegal. Tal vez sea necesario también tomar medidas reglamentarias, pero éstas resultan difíciles de poner en práctica a nivel político y económico, además de resultar contraproducentes en algunos casos de gobernanza deficiente. En general, el primer paso es la reglamentación de las nuevas inversiones en la expansión de la capacidad de extracción y transformación. También se deben investigar, en cooperación con el sector privado, otros enfoques como las medidas voluntarias.
- La reducción de la oferta de trozas de gran diámetro a las industrias de la transformación también ha estimulado cambios positivos en las estrategias empresariales sobre utilización de los recursos forestales. En este sentido, varias compañías han invertido en equipos nuevos para mejorar la utilización de la materia prima por medio de la transformación de trozas de diámetro más angosto y especies menos utilizadas (EMU).
- En general, es preciso proporcionar apoyo específico para abordar las necesidades de las pequeñas empresas y del sector informal en materia de fortalecimiento de la gobernanza y aplicación de sistemas de trazabilidad de maderas.
- La buena gobernanza exige el aumento de la transparencia y la responsabilidad de las autoridades forestales y los operadores del sector privado. El diseño de los sistemas de información forestal deberá tomar debida consideración de estos factores.
- Los sistemas de trazabilidad de maderas que utilizan una cadena de documentos tienen deficiencias inherentes que reducen su credibilidad. Por lo tanto, es probable que dichos sistemas sigan siendo una solución transitoria.

- El desarrollo de la capacidad local es vital para garantizar la sustentabilidad del proyecto. Además, facilita la financiación de nuevas actividades futuras. En este sentido, la dependencia excesiva de consultores externos ha obstaculizado la adopción de sus recomendaciones, lo cual a su vez puede afectar la sustentabilidad del proyecto.
- Los proyectos de fortalecimiento de la gobernanza suelen producir estudios técnicos y otros informes valiosos. Los impactos del proyecto pueden aumentar mediante la difusión efectiva de la información a entes gubernamentales pertinentes, universidades, el sector privado, ONG y otros interesados. Además, los comunicados de prensa y sumarios de política han facilitado la difusión de información clave al público en general por medio de los periódicos y otros medios.

Certificación forestal

- Los procesos de certificación a nivel local y nacional han llevado al sector privado, el gobierno y las ONG a contribuir a la mayor comprensión de las dificultades enfrentadas en la ejecución del MFS y de su certificación y, por lo tanto, han originado un diálogo constructivo entre los actores.
- En todos los sistemas de certificación forestal, los elementos fundamentales son el cumplimiento de la ley y la buena calidad de los planes de manejo, así como su ejecución eficaz. Por lo tanto, la certificación forestal es una herramienta útil para mejorar la gobernanza.
- Es posible que sea necesario armonizar los reglamentos nacionales y las normas de certificación para aumentar el papel de la certificación en la promoción del cumplimiento de la ley. Los proyectos deben examinar esta cuestión.
- En el caso de las UMF, el logro de la certificación implica adentrarse en un proceso continuo con el compromiso empresarial de seguir mejorando. Las UMF corren el riesgo de perder su certificado a menos que efectúen dichas mejoras.
- Si bien el trámite de certificación a nivel de la UMF puede requerir solamente un año, el proceso previo de preparación puede ser arduo y llevar bastante tiempo. La UMF puede tardar varios años en estar lista para la certificación.
- Un enfoque en etapas podría ser apropiado para alcanzar la certificación total de la UMF. El primer paso generalmente es la verificación del cumplimiento de la ley. No obstante, aun el enfoque en etapas puede ser exigente, p.ej. en lo que respecta a la documentación exacta que se requiere, y también puede llevar bastante tiempo. Como el enfoque en etapas debe estar dirigido a la certificación total, se anticipa que la UMF que se adentre en este trámite estará cabalmente comprometida con el proceso, y que se le dará el tiempo suficiente para hacer los reajustes necesarios. Las UMF deben ser conscientes de que los beneficios relativos al mercado posiblemente sean bastante limitados hasta haber logrado la certificación total.
- Es crucial que el gobierno participe en la promoción de la certificación por medio de mejoras en la reglamentación y los trámites, incentivos para las UMF certificadas, y apoyo para la formación directa.
- En general, a nivel empresarial el desarrollo de capacidades con miras a la certificación abarca el mejoramiento del sistema de manejo forestal, los cambios en las prácticas operativas (p.ej. EIR, salud e higiene ocupacionales), capacitación del personal y de los subcontratistas, y fortalecimiento de las relaciones entre la empresa y la comunidad.

4. BUENAS PRÁCTICAS

Tala ilegal y fortalecimiento de la gobernanza

- El estudio detallado de la situación actual y de las necesidades, demandas y expectativas futuras de los actores contribuye a la planificación de la estrategia del proyecto.
- Es importante la participación efectiva de los actores clave en los proyectos de gobernanza y certificación. Dicha participación ayuda a mitigar los efectos negativos relacionados con los posibles cambios a nivel institucional y de otro tipo durante la ejecución del proyecto.
- Mejorar la gobernanza suele ser complejo y el diseño del proyecto debe dar consideración adecuada a las medidas necesarias para fortalecer las instituciones y reformar las políticas.

- Los proyectos bien diseñados prevén la flexibilidad necesaria para garantizar la ejecución efectiva en condiciones políticas y económicas cambiantes. Ello también contribuye a la sustentabilidad del proyecto.
- Los proyectos de gobernanza suelen tener que abordar el acceso a las estadísticas y otra información nacional y regional a lo largo de las diferentes etapas de la cadena de producción forestal, dentro de normas apropiadas de calidad, puntualidad y diligencia de la información.
- La incorporación de los proyectos de gobernanza en las instituciones puede garantizar su continuidad y sustentabilidad.
- Los proyectos formulados con miras a mejorar la legislación y las políticas producen recomendaciones específicas con respecto a los cambios necesarios, con indicadores adecuados para medir el progreso. En este sentido, para lograr la sustentabilidad de los proyectos de gobernanza es de importancia crítica seguir dichas recomendaciones.
- En materia de reglamentación y procedimientos de rastreo de las maderas y los productos de madera, en general es preferible diseñar sistemas basados en la captura, el almacenamiento y análisis de datos digitalizados para reducir los errores y las prácticas dolosas, en comparación con los sistemas de documentación en papel.
- En los proyectos de gobernanza que incluyen mejores sistemas de información, es preciso que la formación técnica incluya a los gerentes de las bases de datos, al personal de cumplimiento y a los diversos usuarios de la información mejorada.
- La difusión efectiva de los planes, actividades y resultados del proyecto resulta de importancia crítica para maximizar su impacto y sustentabilidad. Es preciso difundir de forma efectiva las experiencias adquiridas para así poder socializarlas al nivel de la toma de decisiones políticas.

Certificación forestal

- Es preciso aclarar la congruencia de los requisitos legales obligatorios con las normas de certificación.
- La formulación de normas nacionales de certificación forestal contribuye a su aplicación constante en el contexto específico del país.
- El enfoque de empresa a nivel piloto para aumentar la capacidad de certificación de la UMF debe incluir disposiciones adecuadas para validar las experiencias y difundir los resultados. Las empresas participantes deben asumir el compromiso firme de compartir los conocimientos generados.
- El enfoque de empresa a escala piloto también se puede aplicar a la certificación de las empresas forestales comunitarias, pero es preciso contar con información clara sobre los porcentajes costo-beneficio y con recursos financieros para la auditoría si las empresas comunitarias no pueden sufragar el costo de dichos servicios.
- Es preciso evaluar el nivel básico de los sistemas de manejo de las empresas forestales comunitarias, ya que es posible que requieran fortalecimiento antes de introducir nuevos instrumentos como por ejemplo un sistema de trazabilidad de la madera o la certificación forestal.
- En las etapas de desarrollo, las comunidades requieren apoyo y contacto estrecho con las autoridades locales y de otros entes pertinentes de la región así como de las compañías industriales que usan madera del área forestal. Los proyectos bien diseñados incluyen medidas para facilitar estos vínculos.
- Los grupos pertinentes de beneficiarios de la formación sobre los aspectos técnicos de la certificación incluyen los gerentes de las UMF, el personal técnico, los subcontratistas y auditores; los grupos de actores clave necesitan formación en los aspectos generales de la certificación.
- La asistencia técnica es efectiva cuando (i) se proporciona en el momento oportuno del calendario de trabajo del proyecto, (ii) se concentra en los aspectos que no puede abordar la experiencia nacional, y (iii) incluye suficiente formación para garantizar la transferencia de conocimientos.
- Existe un riesgo de conflictos de interés si la misma organización proporciona asistencia técnica y realiza las auditorías de certificación, una práctica que debe evitarse.

FUENTES

Esta reseña temática se basa en los informes de las evaluaciones ex-post de los siguientes proyectos:

PD 85/01 Rev.2 (I)	ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE INDUSTRIAS MADERERAS SOSTENIBLES EN INDONESIA
PD 35/94 Rev.4 (M,I)	ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DE UNA ORGANIZACIÓN PARA LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS MADEREROS
PD 25/96 Rev.2 (M)	CONSUMO DE PRODUCTOS FORESTALES DE CHINA Y SU DEMANDA EN EL MERCADO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS DE MADERAS TROPICALES PARA EL AÑO 2010
PD 27/95 Rev.3 (M) II 1	CREACIÓN Y OPERACIÓN DE UN CENTRO DE INFORMACIÓN ESTRATÉGICO FORESTAL (CIEF) - FASE II, ETAPA 1
PD 56/00 Rev.3 (M)	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE MANEJO E INFORMACIÓN ESTADÍSTICA FORESTAL (STATFOR) MEDIANTE LA INTEGRACIÓN DE DOS MÓDULOS COMPUTARIZADOS: COMPILACIÓN DE DATOS DE INVENTARIOS DE ORDENACIÓN FORESTAL Y ADMINISTRACIÓN DE DEPÓSITOS DE MADERAS DE EXPORTACIÓN (GABÓN)
PD 27/95 Rev.3 (M) II 2	CREACIÓN Y OPERACIÓN DE UN CENTRO DE INFORMACIÓN ESTRATÉGICO FORESTAL (CIEF) - FASE II, ETAPA 2
PD 80/01 Rev.6 (M)	CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN FORESTAL SOSTENIBLE EN INDONESIA
PD 128/91 Rev.2 (F)	MANEJO, CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DE MANGLARES EN PANAMÁ
PD 017/00 Rev.3 (F)	CONSERVACIÓN Y DESARROLLO EN EL ÁMBITO DEL COMPLEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS DE TAMBOPATA (PERÚ) - MADIDI (BOLIVIA)