

EFI – informe
de políticas nº 2

EU FLEGT Facility

Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales

– el enfoque de la Unión Europea



Esta publicación ha sido producida
con la ayuda de la Unión Europea



EFI – informe de
políticas nº 2
2008





El Plan de Acción FLEGT complementa las agendas de gobernanza y gestión de recursos naturales, que son clave para el desarrollo y para la Unión Europea. Los acuerdos voluntarios de asociación son un excelente ejemplo de nuestra visión de la cooperación internacional, puesto que representan compromisos conjuntos por parte de la UE y de países en vías de desarrollo para luchar contra la tala ilegal y promover el buen gobierno. También representan un mecanismo para un diálogo político renovado sobre estos temas estratégicos. Este diálogo respeta los principios de propiedad, puesto que los acuerdos son voluntarios, y de colaboración, puesto que es una serie de medidas acordadas conjuntamente. Desde el punto de vista de la UE, representa también una excelente colaboración entre la Comisión y los Estados miembros. Mediante esta publicación, le será más fácil entender FLEGT y su valor para el desarrollo.

Stefano Manservigi
Director General de Desarrollo, Comisión Europea



¿Qué es el plan FLEGT de la UE?

La tala ilegal está teniendo un efecto devastador en algunos de los bosques más valiosos que quedan en el mundo. Los efectos medioambientales de esta tala incluyen deforestación, pérdida de biodiversidad, y emisión de gases de efecto invernadero. En cuanto a sus efectos sobre las comunidades humanas, puede ser el origen de conflictos con poblaciones indígenas o locales, violencia, y abusos de los derechos humanos. El Banco Mundial calcula que los gobiernos de algunos de los países más pobres del mundo pierden 15.000 millones de dólares al año a causa de la tala ilegal, un dinero que se podría utilizar para mejorar la vida de sus ciudadanos.

Debido a lo anterior, la Comisión Europea publicó en 2003 el Plan de Acción para la Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT en sus siglas en inglés). El Plan propuso una serie de medidas a tomar por la Unión Europea y sus Estados miembros para enfrentarse al problema de la tala ilegal en los bosques de todo el planeta.



Environmental Investigation Agency



Marc Parren / Tropenbos International Congo-Basin Programme

Comunidad local de la reserva forestal Tano Offin, en Ghana.

Madera de Rusia en un depósito de Suifenhe, en China.
Se estima que un alto porcentaje es ilegal.

Por vez primera, el Plan reconoció de forma explícita que la UE es un consumidor importante de productos madereros procedentes de regiones con serios problemas de ilegalidad y gobernanza débil en el sector forestal, creando así mercados potenciales para madera ilegal. La demanda europea se consideró como una causa significativa de fomento de la tala ilegal, y, como resultado, la Comisión Europea, además de su enfoque forestal tradicional propuso un enfo-

que paralelo que busca controlar los mercados de madera potencialmente ilegal en la propia UE.

El Plan de Acción FLEGT fue la respuesta a los compromisos de alto nivel político adquiridos por la UE, sus Estados miembros y los gobiernos de países asociados, compromisos que forman parte del Programa de Acción sobre Bosques del G8 y de las Conferencias ministeriales regionales sobre la aplicación de leyes y

gobernanza forestales (FLEG en sus siglas en inglés) impulsadas por el Banco Mundial.

El objetivo no fue simplemente reducir la deforestación ilegal, sino también luchar contra la pobreza a través del apoyo a la buena gobernanza en los países que venden madera a la UE. Conseguir que las compañías europeas compren madera de forma responsable es un primer paso para asegurarse de que los productores cumplen con la legislación local, pagan por los árboles

1 Para más información, consulte los siguientes documentos: Declaración ministerial sobre Aplicación de leyes y gobernanza forestales en Asia oriental (Bali, 2001); Declaración ministerial sobre Aplicación de leyes y gobernanza forestales en África (Yaundé, 2003); y Declaración ministerial sobre Aplicación de leyes y gobernanza forestales en Europa y Asia septentrional (San Petersburgo, 2005).

“

El Plan de Acción FLEGT puede ayudar en gran medida a revertir los terribles efectos de la tala ilegal, pero sólo si la UE mantiene la voluntad política de utilizarlo para enfrentarse a los aspectos negativos de carácter social, medioambiental y económicos relacionados con el comercio de madera. El primer paso debe ser crear un espacio político para aquellos que han sido golpeados con más fuerza por las miserias creada por la tala ilegal: corrupción, desgobierno y pobreza. La creación de un diálogo nacional sincero debe ser la base de estas iniciativas. Si el FLEGT tiene éxito, puede ser el primer paso para solventar las causas de fondo de la destrucción del bosque.

Iola Leal

FERN – Red de Recursos para Bosques y la Unión Europea.

“

El Plan de Acción FLEGT ofrece a compañías importadoras de la UE un sistema razonable, pragmático y robusto para asegurar que la madera, sobre todo tropical, que importan a la Unión es legal. Esto ayuda a llenar un vacío y a aumentar los efectos de medidas voluntarias ya existentes que buscan el mismo fin. El cumplimiento de las normas para licencias hará que muchas compañías exportadoras recorran el camino para realizar los cambios empresariales necesarios para alcanzar la meta final de tener abastecimiento y oferta sostenibles. Es alentador comprobar el número de países involucrados en FLEGT, aunque nos gustaría ver más; tener reglas iguales para todos significa que la competitividad se centra en calidad, servicio, y precios justos, y no en precios bajos creados por la entrada de madera ilegal en la cadena de suministros.

John White

Director General de la Federación de Comercio Maderero del Reino Unido

que talan, y actúan de forma responsable para con la población local de más escasos recursos.

Por tanto, el Plan busca desarrollar los mercados europeos para productos legales, animando a compañías y consumidores a pagar un precio ajustado al coste real de la producción legal de madera, en lugar de buscar el precio más barato sin tener en cuenta problemas sociales y medioambientales.

El Plan de Acción FLEGT cumple estos objetivos centrándose en las políticas de comercio internacional determinadas por la UE y en la compra

responsable de productos madereros por parte de gobiernos e importadores de Estados miembros:

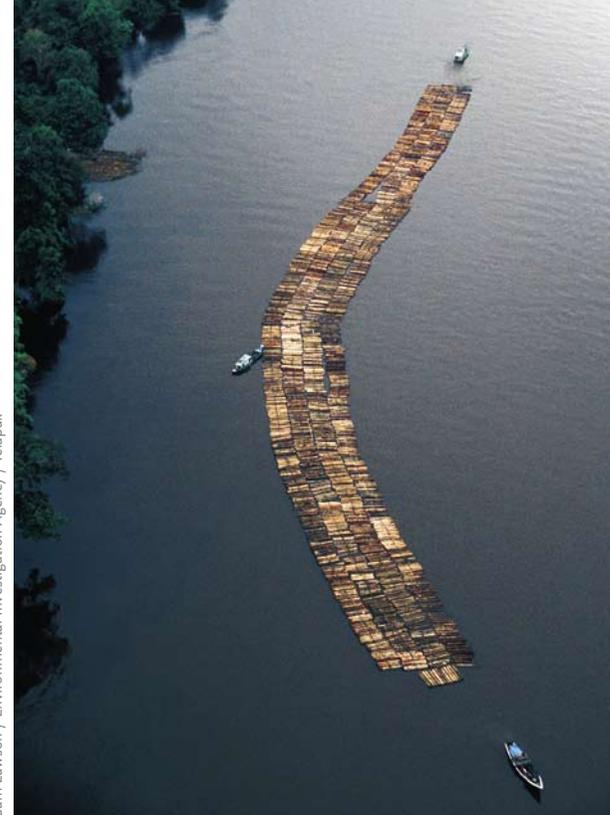
Políticas de comercio de la UE:

- Desarrollo de acuerdos bilaterales con países que quieren luchar contra la ilegalidad en sus sectores forestales y demostrar que los productos madereros que exportan a la UE son legales.
- Desarrollo de legislación para que los importadores se responsabilicen de la madera que compran.

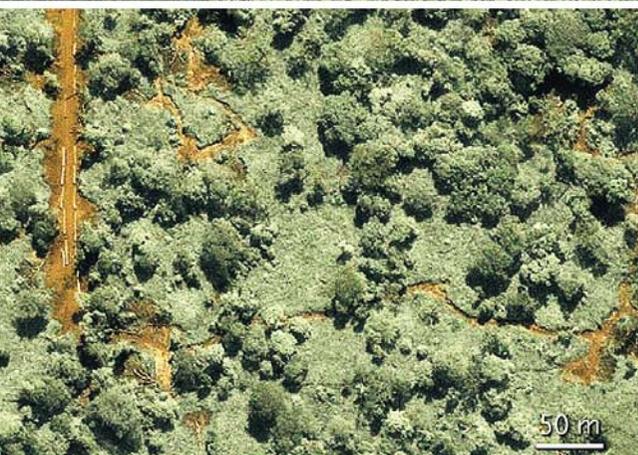
Compradores en los Estados miembros:

- Promover a los gobiernos europeos a que adopten políticas de compra de papel, materiales de construcción, muebles, etc., producidos de forma legal y sostenible.
- Concienciar a compañías en la UE de su responsabilidad de comprar madera producida de manera legal y sostenible, y ayudarlas a desarrollar herramientas para cumplir fácilmente con esta responsabilidad.

Sam Lawson / Environmental Investigation Agency / Telapak



Lote ilegal de de *Gonystylus* spp. flotando para su transporte en el río Seruyan, cerca del parque nacional de Tanjung Puting, en Indonesia.



El aprovechamiento comercial de bosques se ha reanudado en Liberia tras cuatro años de reformas profundas. Nuestra Estrategia nacional de gestión forestal instituye una gestión de los bosques que genera beneficios para las comunidades locales, para la conservación, y para las compañías privadas (las tres ces). En 2006 aprobamos la reforma de la Ley de bosques, y desde entonces la Autoridad de Desarrollo Forestal ha adoptado estándares internacionales de gestión forestal, entre los que se incluyen sistemas de seguimiento operados por la compañía SGS. La damos la bienvenida a la ayuda de Europa y del marco FLEGT para apoyar un mercado responsable y crear un sector forestal vibrante en este momento tan importante para nuestros bosques.

John T. Woods
Director gerente, Autoridad de Desarrollo Forestal de Liberia

Estas imágenes de altísima resolución del norte de la República del Congo fueron tomadas el 27 de junio de 2002 por el satélite comercial Ikonos. La vista más amplia (fotografía superior) muestra carreteras para aprovechamiento forestal (líneas naranjas) y distintos tipos de bosque en la zona fronteriza entre las regiones de Sangha y Likouala. La fotografía inferior es un plano más corto que muestra parte de una de esas carreteras, pero también lugares de tala (claros donde se han talado árboles) y vías de extracción (caminos por donde los árboles son arrastrados hasta la carretera). En la izquierda de la imagen, los árboles o secciones de árboles apilados en la carretera parecen cerillas. Texto e imagen por cortesía de NASA.

Desarrollo de acuerdos con países productores

La UE está desarrollando acuerdos bilaterales con países que exportan productos madereros a la Unión. Estos acuerdos son de carácter voluntario para los países exportadores, y comprometen a la UE a ayudarlos a mejorar la gestión de sus bosques, creando sistemas para regular de forma efectiva sus prácticas forestales; para realizar seguimientos de productos forestales; y para proporcionar licencias a dichos productos para su exportación a la UE. Una vez que el país exportador ha firmado el acuerdo, dispondrá

de un periodo acordado de tiempo para implementar los sistemas necesarios; tras finalizar ese periodo, la única madera de ese país que se aceptará en las aduanas de la UE será aquella que posea la licencia pertinente.

La licencia de exportación se basará en estándares nacionales de gestión forestal, que a su vez tienen su origen en las leyes y regulaciones nacionales de cada país socio. Estos estándares cubren temas como protección del medioambiente, reglas para la tala, pago de tasas, comercio de madera, regulación del transporte, y derechos de propiedad, sobre todo los de aquellas

comunidades que dependen del bosque para ganarse la vida.

Las instituciones que forman el núcleo de estos acuerdos ayudarán a que se respete el estado de derecho en el sector forestal, y contribuirán a que empresas madereras responsables puedan lograr una certificación de gestión sostenible de sus bosques, por no tener que competir contra productos baratos e ilegales. Mediante la compra de productos madereros licenciados, las compañías importadoras reducen el riesgo de acabar manejando productos ilegales.

“

El sector forestal camerunés ha experimentado una mejora sustancial de la transparencia, debido sobre todo a la colaboración del gobierno con el monitoreo externo de la aplicación de las leyes y buen gobierno de los bosques. El gobierno permite que un monitor externo examine sus actividades y publique los resultados de estas investigaciones. Entre los resultados de esta colaboración se incluyen la reducción de prácticas ilegales por parte de empresas forestales para no ser señaladas públicamente, la reciente investigación oficial sobre corrupción en el Ministerio de Bosques, y la evaluación y cancelación de polémicos permisos de aprovechamiento y sistemas de aplicación de legislación. Esperamos que se den beneficios similares en la República del Congo, donde acaba de comenzar una colaboración similar.

Andrea Vincent

Evaluador de bosques independiente de la organización Resource Extraction Monitoring (REM), Camerún.

Sin embargo, estos acuerdos y los consiguientes sistemas transparentes de licencias legales nacionales no se pueden crear de un día para otro. En algunos casos, llevará años negociarlos e implementarlos. A pesar de este problema, existe la esperanza de que un mecanismo que combina el comercio exterior con la ayuda al desarrollo tenga el potencial de dar un paso importante para proteger bosques en peligro y compartir los beneficios de una gestión legal y sostenible de los bosques de países socios.

Desarrollo de legislación para que los importadores se responsabilicen del origen de la madera que compran

El hecho de que los acuerdos y los consiguientes sistemas de licencia sean bilaterales y voluntarios conlleva ciertas limitaciones. Por ejemplo, sería posible que las exportaciones de madera ilegal a la UE continuaran a través de otros países que no hubieran firmado ningún acuerdo. La UE no puede resolver este problema directamente debido a las reglas de comercio internacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero está trabajando para que las licencias legales de

Eric Gevaert / Fotolia.com



La palabra “orangután” proviene de las palabras malayas e indonecias “orang” (persona) y “hutan” (bosque). Según la Lista Roja de mamíferos de la UICN, los orangutanes están en peligro crítico de desaparición en Sumatra y en peligro de desaparición en Borneo.

FLEGT sean reconocidas y el sistema en general aceptado por gobiernos y por el sector privado.

Para aumentar el reconocimiento de licencias de FLEGT por parte de compañías europeas, la Comisión Europea ha estado explorando opciones legislativas basadas en el principio de diligencia debida. Esto quiere decir que las empresas que comercien con madera estarán obligadas a implementar procesos que proporcionen una seguridad razonable de que la madera (importada por la UE o de producción doméstica) ha sido producida de forma legal. Aunque estas medidas no requerirían una prueba de la legalidad del



REM



El acuerdo voluntario de asociación (AVA) entre la UE y Malasia concebido bajo el Plan de Acción FLEGT es una política positiva para responder a las preferencias cambiantes de los consumidores de la UE. Asegurará un acceso continuado al mercado de la UE para productos malasios producidos de forma legal. Además, proporcionará a los consumidores de la UE la seguridad de que sólo los productos madereros legales y con una licencia FLEGT están entrando en los mercados de la Unión.

Lee Ley Yew

Organización Timber Trade Action Plan (TTAP) socio de la UE en el sector privado, Bortim, Malasia

Misión conjunta del Ministerio de Bosques de la República del Congo (MEF) y el monitor independiente de REM, con el fin de investigar las actividades de tala en la concesión de Abala, explotada por la empresa SOFIA. Departamento de Plateaux, República del Congo, en noviembre de 2007.

producto para llevar a cabo la venta, es probable que animen a los compradores a adquirir madera verificada o certificada. Si esta legislación entrara en vigencia, alinearía el mercado de la UE con una reciente revisión de la Ley Lacey de EE.UU. que criminaliza a nivel federal la importación o venta de productos de madera ilegal.

Compra de productos madereros por el sector público

Muchos gobiernos tienen políticas de compra verde en el sector público, incluyendo están-

dares para la compra de una amplia gama de bienes y servicios. Varios Estados miembros de la UE (y unos cuantos países más) han desarrollado políticas que les obligan a comprar únicamente madera o productos madereros producidos de forma legal y/o sostenible.

Se calcula que las compras realizadas directamente por los gobiernos constituyen hasta un 20% de un mercado determinado. Aunque las políticas mencionadas fueron puestas en práctica muy recientemente, hay pruebas en la UE de que ya están estimulando el mercado de madera

legal y sostenible tanto en el sector público como en el privado. Además de la demanda directa de administraciones públicas, las compañías adjudicatarias de contratos públicos pueden decidir basar todas sus cadenas de suministro en productos legales para incrementar su eficiencia; esto aumenta el efecto total sobre el mercado.

La Comisión Europea publicó recientemente lineamientos para los gobiernos de los Estados miembros sobre 'compras verdes,' incluyendo el abastecimiento de madera. Estos lineamientos recomiendan que los gobiernos compren made-

Aki / BigStockPhoto



Denso sotobosque de la selva tropical del parque nacional Bako, en Sarawak, Malasia.



Dave Currey / Environmental Investigation Agency / Telapak

Aldeanos construyendo revestimiento para sus casas, en Manggroholo, Papúa occidental.

ra legal como requisito mínimo, y que den preferencia a madera sostenible si fuese posible.

Compras responsables por parte de empresas

La UE ha apoyado una amplia gama de proyectos, realizados a menudo a través de cámaras de comercio nacionales. Estos proyectos apoyan a los importadores de madera para que consideren el origen de la madera que compran, comprendan la legislación del país exportador, y se aseguren de que sus productos son legales.



Una gobernanza forestal legal, sostenible y libre de corrupción es esencial para alcanzar niveles altos de desarrollo económico, reducción de la pobreza, y protección del medioambiente. Los acuerdos voluntarios de asociación promueven un compromiso serio por parte de países importadores y productores para erradicar la tala ilegal y el comercio de los productos madereros que de ella resultan. Transparencia Internacional felicita los esfuerzos de la Comisión Europea para conseguir acuerdos con países productores clave, y espera que su implementación sea efectiva y, de igual importancia, que tengan un monitoreo independiente. Transparencia Internacional espera que los acuerdos luchen contra la amenaza de la corrupción en tanto que causa y efecto de actividades forestales ilegales.

Pascal Fabie
Director regional de Transparencia Internacional para la región Asia-Pacífico



Fred Hoogervoort / Panos Pictures

Tala con sierras mecánicas en una concesión forestal de Kalimantan Este, Borneo.

Glosario de FLEGT

Acuerdos voluntarios de asociación (AVA)

Acuerdos legalmente vinculantes entre países socios y la UE que apoyan un comercio legal de madera producida de acuerdo con estándares legales definidos mediante un proceso de diálogo entre las partes interesadas y sujetos a auditoría independiente.

Sistemas para asegurar la legalidad (SAL)

Sistemas para controlar y para realizar auditorías independientes de la producción forestal y las cadenas de suministros de madera destinada al mercado europeo.

Políticas de compra pública (PPP, siglas en inglés)

También llamadas políticas de compra gubernamental. Son las políticas de los Estados miembros que describen los requisitos para las compras a realizar directamente por representantes y agencias del Estado. Se calcula que las administraciones públicas representan un 20% del mercado de productos forestales. El Plan de Acción FLEGT promueve que los Estados miembros desarrollen criterios apropiados para licitaciones de compra de productos forestales. Estos criterios deben asegurar que dichos productos sean verificados por organismos independientes para certificar su carácter legal y/o sostenible.

Monitoreo independiente

El concepto de monitoreo independiente se refiere a la serie de actividades realizadas por organizaciones no implicadas en la producción o regulación de las prácticas forestales, con el fin de identificar y erradicar ilegalidades. Se puede monitorear, por ejemplo, adjudicaciones de concesiones forestales, la gestión de estas concesiones y de las actividades de aprovechamiento relacionadas, y el procesamiento y el comercio de productos forestales. Algunos principios de monitoreo independiente se incorporarán a los acuerdos voluntarios de asociación, para conseguir que los sistemas para asegurar la legalidad funcionen correctamente.

Autores: EU FLEGT Facility

Contacto: Jade Saunders (jade.saunders@efi.int) | Editores de la serie: Risto Päivinen, Ilpo Tikkanen y Minna Korhonen

ISBN: 978-952-5453-38-6

© European Forest Institute 2008

Foto de portada: Niina Verkerk

Impreso en papel Munken Polar certificado de acuerdo con las reglas del Forest Stewardship Council (FSC) – certificado número SGS-COC-1693.

Descargo de responsabilidad: esta publicación ha sido producida con la ayuda de la Unión Europea. Los contenidos de la misma son responsabilidad únicamente de sus autores, y no se deben considerar representativos de las opiniones de la Unión Europea.



EFI – Informes de políticas



Una información imparcial, basada en principios científicos, y con relevancia política es esencial para la correcta toma de decisiones. Los Informes de políticas de EFI comunican preguntas y desafíos relevantes para las políticas forestales, y describen acciones a tomar para resolver estas preguntas y desafíos con la ayuda de la investigación.



EUROPEAN FOREST INSTITUTE

Torikatu 34, FIN-80100 Joensuu, Finland
Tel. +358 10 773 4300, Fax. +358 10 773 4377
www.efi.int

El Instituto Forestal Europeo es la principal red de investigación forestal de Europa. Es una organización internacional creada por estados europeos para fomentar y llevar a cabo investigación forestal, así como para crear redes de investigación a nivel paneuropeo. EFI es un punto de encuentro reconocido para obtener información imparcial sobre bosques y silvicultura con relevancia para la elaboración de políticas.