

El proceso AVA (Acuerdo Voluntario de Asociación)  
en los países de África Central y Occidental:

# de la teoría a la práctica





El proceso AVA (Acuerdo Voluntario de Asociación)  
en los países de África Central y Occidental:

# de la teoría a la práctica

*Este documento ha sido producido con ayuda financiera de la Unión Europea (UE).*

*Las opiniones expresadas en este documento son las de sus autores y  
no reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.*

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de sus autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

---

# Índice

<b>Agradecimiento</b>	vi
<b>Siglas y abreviaturas</b>	vii
<b>Resumen ejecutivo</b>	viii
<b>Introducción</b>	10
<b>Capítulo 1: La fase de pre-negociación</b>	17
<b>1.1. La movilización de las partes interesadas</b>	18
Ejemplo 1.1.1: Organización del sector artesanal en Liberia	19
Ejemplo 1.1.2: Movilización de la sociedad civil en Camerún	19
<b>1.2. Sensibilización y consultas</b>	20
Ejemplo 1.2.1: Información y sensibilización sobre el AVA a nivel central y periférico en Côte d'Ivoire	21
Ejemplo 1.2.2: Misión de intercambio en Ghana para aprender mejor sobre el proceso AVV	21
<b>1.3. Análisis de la situación actual y definición de impedimentos y desafíos</b>	23
Ejemplo 1.3.1: Análisis participativo sobre la situación actual de la legalidad y de la trazabilidad en Côte d'Ivoire	24
Ejemplo 1.3.2: Análisis de la cadena de control en Liberia	24
Ejemplo 1.3.3: Caracterización socioeconómica del sector de aserrado artesanal en la República Centroafricana	25
Ejemplo 1.3.4: Estudio de impacto del AVA en Ghana	25
<b>1.4. Creación de un consenso nacional</b>	26
<b>Capítulo 2: La negociación</b>	29
<b>2.1. Movilización de las partes interesadas: participación y consultas</b>	31
Ejemplo 2.1.1: Una plataforma eficaz representa a la sociedad civil en Camerún	31
Ejemplo 2.1.2: Integración de representantes de las comunidades en el comité de pilotaje del AVA en Liberia	32
Ejemplo 2.1.3: Una buena representatividad de los diferentes grupos de actores en la Comisión Técnica de la RDC	34
Ejemplo 2.1.4: Los representantes de la sociedad civil seleccionados inicialmente por el Gobierno del Congo	34

<b>2.2. Consolidación de capacidades entre las partes interesadas y mejor acceso a la información</b>	<b>36</b>
Ejemplo 2.2.1: Capacitación de la Comisión Técnica de Negociación de Côte d'Ivoire	36
Ejemplo 2.2.2: El papel clave de algunas organizaciones internacionales en la consolidación de capacidad de la sociedad civil	36
Ejemplo 2.2.3: La República del Congo comunica sobre el AVA	37
<b>2.3. Adaptación de la elaboración del SAL al contexto de la localidad</b>	<b>38</b>
Ejemplo 2.3.1: La matriz de legalidad de la RCA – herramienta de reforma del marco reglamentario	39
Ejemplo 2.3.2: Ausencia de referencias en la matriz de legalidad para algunos textos de aplicación del AVA en Camerún	41
Ejemplo 2.3.3: Un sistema de trazabilidad útil en Liberia	41
Ejemplo 2.3.4: La trazabilidad se basa en los sistemas existentes – el caso de la RCA	42
Ejemplo 2.3.5: Las “pruebas en blanco” del SAL en el Congo y las pruebas de campo de las matrices de legalidad en Camerún, Congo, Ghana y RCA – portadoras de numerosas enseñanzas	43
<b>2.4. Adopción de un enfoque diferencial entre lo local y lo industrial</b>	<b>45</b>
Ejemplo 2.4.1: El AVA en Ghana – factor desencadenante para la preparación de un texto jurídico en materia de explotación artesanal	45
Ejemplo 2.4.2: Trato diferencial del mercado local y del mercado de exportación en Libéria	46
<b>Conclusión</b>	<b>48</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>50</b>
<b>Anexo 1: Glosario</b>	<b>53</b>
<b>Figuras:</b>	
Figura 1: Las etapas del proceso AVA	11
Figura 2: Países comprometidos en un proceso AVA (Diciembre de 2013)	12
Figura 3: Esquema de un SAL	13
Figura 4: Los factores de una participación efectiva	31
Figura 5: Ejemplo de la organización de las negociaciones en Liberia	32







## **AGRADECIMIENTO**

Este estudio fue llevado a cabo por el Programa FLEGT de la FAO. Fue redactado por Marc Vandenhoute, Sophie Lemaître y Robert Simpson con la ayuda de los expertos: Caroline Duhesme, Anna Halton, Emmanuel Heuse, Yann Petrucci y Ruth Raymond. La producción editorial estuvo a cargo de Véronique Ferrier, el diseño gráfico ha sido realizado por Gabriele Marcelli y la traducción por Víctor González.

Un agradecimiento especial a las partes interesadas de los países AVA de África Central y Occidental y, de igual forma, a la Comisión Europea cuyas valiosas aportaciones fueron fundamentales para la realización de este estudio.

Los autores desean, además, agradecer al Grupo de Expertos que revisó el estudio, sobre todo al Mecanismo UE FLEGT del EFI, al FERN, al IDL y al CIFOR, por su disponibilidad y su asesoramiento técnico.



---

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>AVA</b>	Acuerdo voluntario de asociación
<b>EFI</b>	Instituto Forestal Europeo
<b>EUTR</b>	Reglamento de la Madera de la Unión Europea
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FLEGT</b>	Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales
<b>PYME</b>	Pequeña y mediana empresa
<b>RCA</b>	República Centroafricana
<b>RDC</b>	República Democrática del Congo
<b>SGS</b>	Sociedad general de supervisión
<b>SAL</b>	Sistema de para asegurar la legalidad
<b>UE</b>	Unión Europea

## RESUMEN EJECUTIVO

En 2013 se cumplieron los diez primeros años desde la aprobación del Plan de acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés). Esta fue una oportunidad para reflexionar sobre lo que ha funcionado bien (y sobre lo que ha funcionado menos bien) durante la década recién pasada, con el fin de retomar las principales enseñanzas aprendidas. De esta forma, el Programa FLEGT de la FAO emprendió un proceso de análisis de las experiencias adquiridas durante el proceso FLEGT/AVA (Acuerdo voluntario de asociación). En este contexto, la Conferencia regional sobre experiencias en procesos AVA en África Central y Occidental<sup>1</sup>, realizada en Ghana en octubre de 2012, fue un primer paso hacia el intercambio de estas experiencias. Todos los países AVA de África, Asia y América Latina se reunieron por primera vez para debatir sobre el progreso alcanzado y las enseñanzas aprendidas. El Programa FLEGT de la FAO sigue evaluando los enfoques, los factores de éxito y los desafíos encontrados por los países AVA, en particular en África Central y Occidental, donde se negociaron y se firmaron los primeros AVA.

Siete años después del inicio de las primeras negociaciones todavía no se han emitido licencias FLEGT, dado que la implementación de los acuerdos se ha revelado más compleja de lo previsto. Aún se debe resolver una buena cantidad de desafíos y se deben realizar esfuerzos importantes. Sin embargo, la negociación y la celebración de los AVA han producido avances significativos en el mejoramiento de la gobernanza forestal.

Este estudio tiene por objetivo documentar y alimentar la reflexión estratégica en los países asociados que han negociado o que negociarán un AVA, con ayuda de ejemplos de “buenas prácticas” identificados y documentados en los talleres realizados con las principales partes interesadas de ocho países AVA de África Central y Occidental<sup>2</sup>, del Mecanismo UE FLEGT del Instituto Forestal Europeo (EFI, por sus siglas en inglés) y de la Comisión Europea. El trabajo de investigación sobre el terreno culminó con la publicación de una revista documental que pone de relieve un abanico de soluciones que podrían responder a los desafíos que enfrentan actualmente los países AVA. Sin embargo, estas “buenas” experiencias provienen de diferentes contextos. Es decir que los países comprometidos en procesos AVA se podrían inspirar en estas prácticas tomando en cuenta que, por su naturaleza, una práctica positiva para un país no es necesariamente la solución más adecuada para otro. De cualquier manera que sea, este estudio no es exhaustivo y se deberá actualizar a medida que se vaya disponiendo de nuevas enseñanzas y de nuevos datos.

El Capítulo 1 aborda las enseñanzas aprendidas durante la fase de pre-negociación, abordando los siguientes elementos: movilización de las partes interesadas; sensibilización y consultas; análisis de la situación actual y creación de consenso. El Capítulo 2 aborda los principales aspectos de la fase de negociación del AVA: la movilización de las partes interesadas (participación y consultas); la consolidación de capacidades entre las partes interesadas y el mejor acceso a la información; la adaptación de los sistemas para asegurar la legalidad (SAL) al contexto de la localidad y la adopción de un enfoque diferencial entre lo local y lo industrial. De igual forma, se ha propuesto un rápido análisis para cada una de estas problemáticas, acompañado de ejemplos de las experiencias de los países AVA de África Central y Occidental. Para cada uno de estos aspectos se sugiere un listado de consejos y de buenas prácticas.

<sup>1</sup> Conferencia organizada por la FAO junto con la Comisión Forestal de Ghana, el Mecanismo UE FLEGT del EFI y el Foro sobre la gobernanza de los bosques. Para mayor información, consúltese el sitio: <http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/83704/es>

<sup>2</sup> Camerún, Côte d'Ivoire, Gabón, Ghana, Liberia, República Centroafricana, República del Congo y República Democrática del Congo.





# Introducción

*“La FLEGT no significa solamente la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales, sino también la creación de una mayor responsabilidad a nivel de la localidad y de un sentimiento de confianza entre los diferentes actores. Y para nuestros bosques, algo que nosotros necesitamos ante todo.”*

Representante de la sociedad civil,  
Camerún, 2013

El proceso sobre la Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT), es una primera respuesta al problema mundial de la explotación ilegal de los bosques. Se dice que la explotación forestal es “ilegal” cuando se extrae, se transporta, se transforma, se compra o se vende madera violando normas nacionales o internacionales<sup>3</sup>. Si bien es difícil computar con precisión el volumen de bosques explotados de manera ilegal en todo el mundo, se calcula que la explotación ilegal costaría a los países productores de madera de 10 a 15 mil millones de USD en concepto de pérdida de ingresos<sup>4</sup>. Según la Interpol, la explotación ilegal representaría del 50 al 90 por ciento del volumen de las actividades forestales en los países tropicales<sup>5</sup>. Más allá de las consecuencias económicas, la extracción ilegal de madera produce efectos negativos a nivel ambiental y social, ocasionando principalmente una enorme pérdida de biodiversidad, además de la destrucción y la degradación de los ecosistemas y de los medios de vida de las poblaciones de la localidad que dependen de los bosques. Asimismo, la explotación ilegal está estrechamente

relacionada con la mala gobernanza. Además, la demanda elevada de madera poco costosa, tanto en los mercados locales como en los de exportación, contribuye a la ilegalidad en el sector forestal.

De tal forma que, para combatir la extracción maderera ilegal y su comercio asociado, la Unión Europea (UE), en pleno reconocimiento de una responsabilidad compartida con los países productores de madera en cuanto al comercio de madera de origen ilegal, aprobó en 2003 el Plan de acción FLEGT<sup>6</sup>. Este Plan de acción prevé siete áreas de intervención<sup>7</sup> que abarcan tanto los países productores como los consumidores de la UE y propone un manejo sostenible de los bosques, velando porque la madera que entra en sus mercados sea de origen legal. En este Plan de acción se distinguen dos herramientas fundamentales, directamente relacionadas con la oferta y la demanda: 1) la posibilidad para los países productores de madera de negociar y celebrar un AVA<sup>8</sup> con la UE; 2) el Reglamento de la Madera de la Unión Europea (EUTR, por sus siglas en inglés).

<sup>3</sup> FAO Bosques 145. 2006. Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal. Roma.

<sup>4</sup> Banco Mundial. 2002. Estrategia forestal revisada del grupo del Banco Mundial. Washington.

<sup>5</sup> Nellemann, C. 2013. Carbón limpio, negocio sucio: Tala ilegal, blanqueo y fraude fiscal en los bosques tropicales del mundo. Interpol y PNUMA. Disponible en el sitio: <http://www.grida.no/publications/rr/green-carbon-black-trade/ebook-sp.aspx>

<sup>6</sup> Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT) – Propuesta relativa a Un Plan de acción de la Unión Europea (COM/2003/0251 final).

<sup>7</sup> Se puede citar, entre los aspectos principales: el apoyo a los países productores de madera; las actividades que tienen el fin de promover el comercio legal de la madera; la promoción de políticas de mercados públicos; el apoyo a las iniciativas del sector privado: la implementación de garantías para la financiación y las inversiones, etc.

<sup>8</sup> Comisión Europea. 2007. Acuerdo voluntario de asociación, Nota informativa N° 6 sobre FLEGT.

## EL ACUERDO VOLUNTARIO DE ASOCIACIÓN: MEJORAR LA GOBERNANZA FORESTAL IMPULSADA POR LA OFERTA

El AVA es un acuerdo comercial entre dos partes. Si bien este acuerdo es voluntario por su naturaleza, una vez firmado se vuelve jurídicamente vinculante. El proceso que conduce a la celebración y a la ejecución de un AVA prevé cuatro fases: 1) la información, preparación a la negociación y la búsqueda del consenso entre las partes interesadas del país asociado; 2) la negociación del acuerdo; 3) la firma y la ratificación del acuerdo y su ejecución; 4) la emisión de las licencias FLEGT<sup>9</sup> (Figura 1).

En diciembre de 2013, seis países habían firmado un AVA y ya están en fase de ejecución mientras otros nueve están en fase de negociaciones (Figura 2). Un gran número de países de África Central y Occidental está participando en el proceso AVA. Ghana fue el primer país en negociar y celebrar un AVA con la UE. Esto se explica por el hecho de que los países de África Central y Occidental exportan una parte importante de su volumen de madera hacia la UE, que es el principal socio comercial y para el desarrollo de estos países, si bien se ha observado una sensible disminución de las exportaciones hacia este mercado en los últimos años.

Figura 1: Las etapas del proceso AVA



<sup>9</sup> Sírvase consultar en el glosario anexo la definición de las fases del AVA.

Figura 2: Países comprometidos en un proceso AVA (Diciembre de 2013)



Fuente: Mecanismo UE FLEGT del EFI ([www.euflegt.efi.int/home](http://www.euflegt.efi.int/home))

El objetivo del AVA es garantizar que solamente la madera de origen legal entre al mercado europeo. En otras palabras, si un país firma un AVA estará obligado a exportar solamente madera certificada por una licencia FLEGT para que pueda entrar al mercado europeo<sup>10</sup>. Esta garantía se materializa por medio de un Sistema para asegurar la legalidad (SAL) inequívoco y fidedigno, que permita una distinción neta entre los productos forestales extraídos de manera legal y los extraídos ilegalmente. El SAL se compone de cinco elementos clave: 1) la definición de legalidad de la madera basada en la legislación del país asociado; 2) un sistema de trazabilidad; 3) un sistema de verificación de conformidad con la definición de legalidad y con el sistema de trazabilidad; 4) un régimen de licencias FLEGT; 5) una auditoría independiente<sup>11</sup> (Figura 3). Cada uno de los AVA contiene estos elementos fundamentales y es, al mismo tiempo, distinto y único porque ha sido elaborado conjuntamente por el país asociado

y por la UE y, sobre todo, porque está regido por la legislación nacional en vigor<sup>12</sup> y por las problemáticas de gobernanza existentes en el país asociado. Por otro lado, la participación y la inclusión en todas las etapas del proceso AVA de un conjunto de actores de la localidad –incluidos actores no estatales como las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado– representan la particularidad del AVA. En efecto, el grado de participación de los actores no estatales, para un acuerdo comercial, es único y sin precedentes porque conlleva una participación importante y la contribución de todos esos actores desde el inicio del proceso<sup>13</sup>. El AVA permite, de la misma forma, que los actores de estos países entablen debates sobre los desafíos que plantea la gobernanza y que muchas veces van más allá del sector forestal<sup>14</sup>.

La negociación y la elaboración de los sistemas previstos en el AVA han permitido un avance

<sup>10</sup> Reglamento (CE) N° 2173/2005 del Consejo de Europa del 20 de diciembre de 2005 en materia de implementación de un régimen de licencias FLEGT relativo a la importación de madera en la Comunidad Europea, JO L 347, 2005.

<sup>11</sup> Sírvase consultar en el anexo la definición de estos términos.

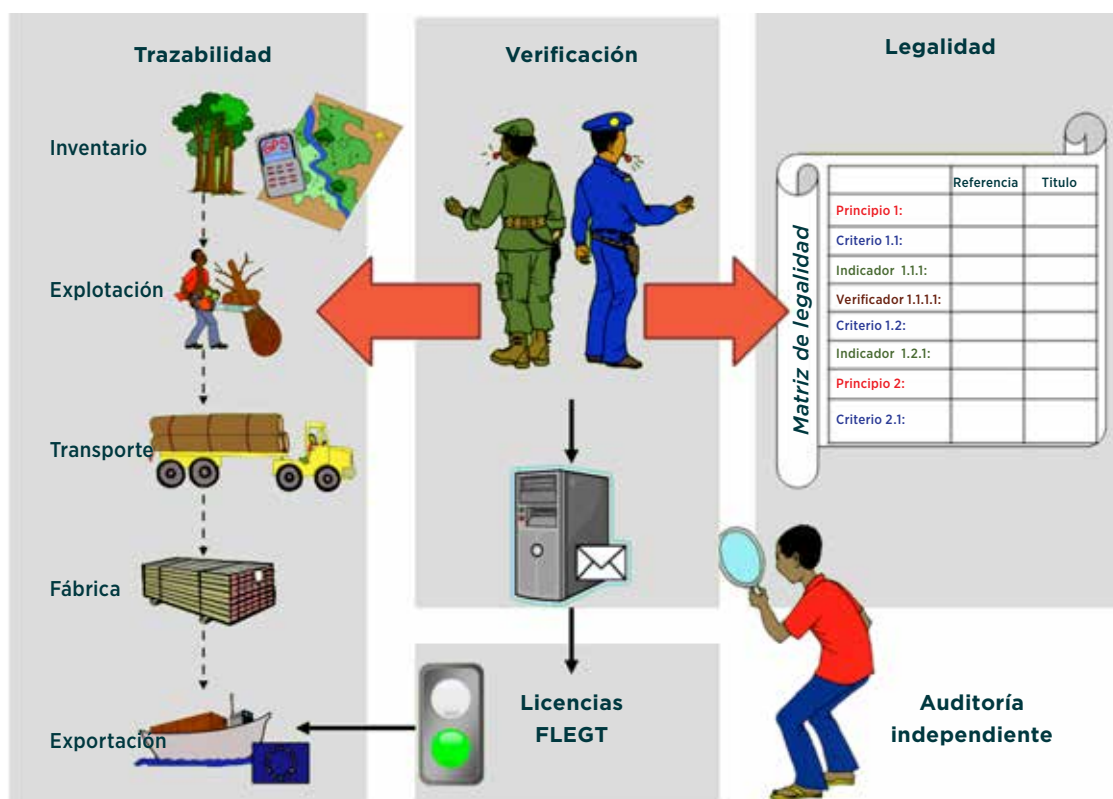
<sup>12</sup> Que comprende, de la misma forma, el conjunto de convenios, tratados, acuerdos e instrumentos jurídicos internacionales y regionales ratificados por el país.

<sup>13</sup> Ozinga, S. 2012. Voluntary Partnership Agreements, tools to empower civil society to take part in forest governance improvements, en *Compendium on experiences from the Voluntary Partnership Agreements (VPAs) Process in West and Central African countries*. FAO.

<sup>14</sup> Pearce, F. 2012. *Forest Stands: How new EU trade laws help countries protect both forests and peoples*. FERN.



Figura 3: Esquema de un SAL



importante hacia una mejor gobernanza del sector forestal y, sobre todo, han producido numerosos cambios en este sector. Entre los resultados más importantes se pueden destacar: un sentido de apropiación del proceso entre todas las partes interesadas; un diálogo consensual entre los diferentes actores; una mejor transparencia y un mejor acceso a la información en estos países; la creación de mecanismos de control basados en la situación actual y con la participación de las administraciones públicas, así como la sociedad civil en algunos países; la incorporación incluso de la problemática del mercado local/artesanal. Sin embargo, el proceso AVA todavía debe enfrentar una serie de dificultades, en efecto, en función de la magnitud de los cambios requeridos y de la necesidad de modificar las estructuras y los sistemas existentes, este proceso requiere tiempo. Demanda, de igual forma, una voluntad política enérgica que se traduzca en hechos y en sostenibilidad, una movilización sustancial de recursos humanos y

financieros, además de competencias diversas en cada etapa del proceso.

### EL REGLAMENTO DE LA MADERA DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA DEMANDA DE MADERA LEGAL

El Reglamento de la Madera de la Unión Europea (EUTR, por sus siglas en inglés) fue aprobado en 2010<sup>15</sup>, como complemento de los AVA y para alentar y fomentar los esfuerzos de buena gobernanza y de lucha contra la explotación ilegal de los bosques. Después del 3 de marzo de 2013, el EUTR prohíbe que los operadores coloquen madera de origen ilegal al mercado europeo. La particularidad de este Reglamento está en el hecho de que la responsabilidad y la carga de la prueba relativa a la legalidad corresponden a los operadores. Éstos están obligados a ejercer la “diligencia debida” con el fin de reducir el riesgo de ilegalidad y de velar porque solamente la madera legal –extraída en la UE y/o más

<sup>15</sup> Reglamento (UE) N. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa del 20 de octubre de 2010, que estipula las obligaciones de los operadores que llevan al mercado madera y productos derivados, JO L 295, 2010.

allá de sus fronteras-se comercialice en el mercado europeo<sup>16</sup>. Para ejercer esta diligencia debida, los operadores debe poner en práctica un “sistema de diligencia debida” (o sistema de manejo de riesgos) que permita:

- **tener acceso a la información**, entre otros aspectos, el país de extracción, la cantidad, el nombre comercial y el tipo de producto, el nombre y la dirección del proveedor al que hace referencia el operador, los documentos/información sobre la conformidad con la legislación nacional del país de extracción, etc.;
- **evaluar el riesgo de ilegalidad**, teniendo presente la complejidad de la cadena de suministro, la prevalencia de las prácticas ilegales en los países/ en la región de extracción, etc.;
- **mitigar el riesgo** de que madera de origen ilegal entre en el mercado europeo, adoptando medidas complementarias<sup>17</sup> si el riesgo no es insignificante. Una política de suministro que privilegie la madera acompañada de una certificación privada de legalidad o de manejo sostenible podría ser una medida de mitigación del riesgo.

Cabe señalar que la madera proveniente de países que hayan celebrado un AVA y acompañada de una licencia FLEGT, se considerará automáticamente como madera de origen legal, reduciendo de esta forma la carga y el control que deben efectuar los operadores.

Además de la UE, también otros países han adoptado medidas de lucha contra la explotación ilegal y el comercio maderero asociado, por ejemplo, los Estados Unidos de América con la Ley Lacey de 2008 y Australia con la Ley de prohibición de la tala ilegal de 2012 han optado por un enfoque similar<sup>18</sup>. En el futuro, este conjunto de esfuerzos debería conducir a la comercialización sólo de madera legal y, además, a una mejor gobernanza y un manejo sostenible de los bosques.

## LA RED MUNDIAL RELACIONADA CON LA FLEGT

Con el fin de cumplir con las medidas previstas en el Plan de acción FLEGT, la UE ofrece su apoyo a una red mundial de asesoramiento técnico relacionada con la FLEGT. Una parte fundamental de esta red mundial es el Programa FAO FLEGT<sup>19</sup>, que apoya a los grupos de actores de la localidad –gobierno, sociedad civil y sector privado– en la ejecución de proyectos que contienen elementos relacionados al proceso FLEGT en África, Asia y América Latina<sup>20</sup>. Además, este Programa persigue mejorar la disponibilidad de información, de conocimientos y experiencias relacionados con el proceso FLEGT entre los grupos de actores de la localidad. El Mecanismo UE FLEGT del EFI pertenece también a esta red mundial. Este Mecanismo fue instituido en 2007 para apoyar el proceso AVA, principalmente durante las fases de negociación y de ejecución, ofreciendo asesoramiento técnico sobre determinados aspectos del acuerdo. Tiene facultad, además, para realizar estudios o aportar información concerniente a la FLEGT, a solicitud de un país, además de garantizar el intercambio y la difusión de la información relacionada con la FLEGT. Otras organizaciones –p.ej., las ONG internacionales o asociaciones del sector privado– contribuyen también a esta red y a hacer avanzar el proceso FLEGT. En fin, los programas de cooperación de los Estados Miembros de la UE, además de los proveedores de fondos internacionales, tienen de igual forma un papel importante en la ejecución de los elementos del Plan de acción FLEGT.

<sup>16</sup> Para mayor información, sírvase consultar el sitio [http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/index_es.htm), además de las líneas directrices relativas al Reglamento: [http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/\\_static/files/guidance/guidance-document-5-feb-13\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/_static/files/guidance/guidance-document-5-feb-13_es.pdf)

<sup>17</sup> El EUTR no define las medidas que se deben adoptar para mitigar los riesgos. Estipula que estas medidas deben ser “coherentes con una serie de medidas y de procedimientos adecuados y proporcionados para reducir efectivamente, en la mayor medida posible, el riesgo que puedan incluir la exigencia de información o de documentos complementarios y/o la exigencia de verificación por terceros”.

<sup>18</sup> Evolución de dispositivos internacionales en materia de comercio maderero ilegal – Todo lo que Ud. debe saber sobre la Ley Lacey de los Estados Unidos, el Reglamento de la Madera de la Unión Europea y la Ley australiana de 2012 en materia de prohibición de la explotación forestal ilegal.

<sup>19</sup> Se trata, principalmente, de dos programas sucesivos financiados por la UE: El Programa de apoyo ACP-FLEGT (2008-2013) y el Programa UE FAO FLEGT (2012-2016).

<sup>20</sup> Si desea mayor información, por favor consulte el folleto del Programa en el sitio: <http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/es/>

## OBJETIVO DEL ESTUDIO

Ya se cumplieron 10 años desde la adopción del Plan de acción FLEGT. Desde entonces, ocho países de África Central y Occidental se han comprometido en el proceso AVA: Camerún, Côte d'Ivoire, Gabón, Ghana, Liberia, República Centroafricana (RCA), República del Congo y República Democrática del Congo (RDC). Algunos de estos países fueron los primeros en negociar y en celebrar un AVA. Es oportuno, entonces, reflexionar sobre lo que ha funcionado bien durante el proceso AVA, sobre lo que ha funcionado menos bien y sobre los desafíos encontrados en las diferentes fases del acuerdo.

*El objetivo del presente estudio es documentar y alimentar la reflexión estratégica en los países asociados en la negociación, o en los que desean iniciar negociaciones; y todo esto a través de ejemplos de “buenas prácticas”.*

## METODOLOGÍA

Este estudio fue realizado por el Programa FAO FLEGT. Se llevaron a cabo talleres con las principales partes interesadas de ocho países de África Central y Occidental, sobre todo durante la Conferencia regional sobre experiencias en procesos AVA en África Central y Occidental<sup>21</sup>, realizada en Ghana en 2012. Se estructuró un cuestionario de respuestas semi-abiertas, alrededor de los grandes temas del Plan de acción FLEGT, entre otros, la participación de las partes interesadas, el SAL, el mercado local, la comunicación y el intercambio de la información. Se realizaron, además, misiones en seis de estos países<sup>22</sup> para completar la información recolectada. Se realizaron actividades de seguimiento de estos talleres por medio de intercambio telefónico y de correo electrónico con las partes interesadas correspondientes. Se entrevistó también al personal de la Unión Europea y del Mecanismo UE FLEGT del EFI. En fin, el trabajo de encuesta sobre el terreno fue completado con una revista documental.

Si bien los AVA son acuerdos hechos a la medida, negociados por partes interesadas diferentes según

el país y adaptados al contexto nacional teniendo presente las necesidades y las prioridades de la localidad, la respuesta de las partes interesadas permitió identificar un conjunto de buenas prácticas efectuadas en las fases de pre-negociación y de negociación propiamente dicha.

*De tal forma que este estudio se presenta bajo la forma de una recolección de “buenas prácticas” realizada durante estas dos fases.*

La fase de ejecución no forma parte de este estudio debido a la falta de retroalimentación para extraer las enseñanzas aprendidas.

Las buenas prácticas en cuestión se identificaron y documentaron a partir de las entrevistas semiestructuradas realizadas con las diferentes partes interesadas. En esas ocasiones se propuso un abanico de soluciones que podrían responder a los desafíos enfrentados por los países. Estas buenas prácticas ayudan a compartir los conocimientos sobre lo que ha funcionado bien y sobre lo que ha funcionado menos bien. Sin embargo, dependen de factores socioculturales, del contexto nacional, de la disponibilidad de recursos, etc. Se trata de experiencias positivas que provienen de contextos diferentes. En otras palabras, una práctica considerada como “buena” en un país podría no ser la solución más idónea para otro país. De tal forma que, si se aconseja inspirarse en estas prácticas, es fundamental evaluar y determinar si son las más adecuadas para responder a las exigencias del país. Asimismo, este estudio no pretende cubrir el conjunto de experiencias aprendidas del proceso AVA. En efecto, este proceso es nuevo y la fase de aprendizaje es permanente. De tal forma que estas prácticas, sin lugar a dudas, se deberán actualizar cada vez que se adquieran nuevas enseñanzas y que se disponga de nuevos datos.

## ESTRUCTURA

El Capítulo 1 aborda las buenas prácticas recopiladas en la fase de pre-negociación, mientras el Capítulo 2 pone de relieve las buenas prácticas de la fase de negociación.

<sup>21</sup> <http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/83704/es/>

<sup>22</sup> Por limitaciones de tiempo no se pudo realizar misiones en Gabón ni en la RCA.





*“La fase de pre-negociación fue una etapa crucial para la creación de un consenso ‘nacional’ sobre la oportunidad de emprender o de no emprender la negociación de un AVA. Esta fase permitió a las diferentes partes interesadas limar sus divergencias y entablar un diálogo franco y constructivo sobre el objetivo, la finalidad y el contenido de un AVA.”*

Miembro de la plataforma de la sociedad civil,  
Camerún, 2013



©Sophie Lemaitre

# Capítulo 1

## La fase de pre-negociación

**E**l proceso AVA inicia cuando un “país asociado” manifiesta ante la UE la intención de obtener información sobre el proceso FLEGT/AVA. Seguidamente a la manifestación de interés por el país asociado, se puede iniciar la fase de pre-negociación para la cual se selecciona un Estado Miembro de la UE como “padrino” del proceso.

El objetivo de la fase de pre-negociación no es solamente determinar si existe interés y voluntad de negociar un AVA, sino sobre todo si el acuerdo es una herramienta apropiada al contexto del país asociado. De tal forma que, durante esta fase, las partes interesadas del país asociado reciben información sobre el proceso FLEGT/AVA, sus elementos, sus beneficios y su mecanismo de implementación. Esta fase permite a las partes interesadas del país asociado comprender bien los objetivos de un AVA y las implicaciones que derivan de este acuerdo. Además, permite a la UE conocer mejor el sector forestal, la complejidad del mercado maderero y los desafíos de gobernanza que enfrenta el país asociado. La fase de pre-negociación concluye cuando existe un acuerdo entre ambas partes sobre la apertura de las negociaciones o cuando el país asociado informa que no desea proseguir con el proceso.

Un aspecto fundamental para tomar la decisión de

común acuerdo de iniciar o no la negociación y para que ésta tenga éxito, es una buena comprensión del proceso FLEGT/AVA y de sus elementos. Contribuyen en este aspecto la divulgación y el intercambio de la información, además de la realización de estudios o diagnósticos, que ponen de relieve las estructuras y los mecanismos existentes. Será necesario, asimismo, identificar y hacer partícipes a todas las partes interesadas que serán afectadas por la negociación y por la ejecución del acuerdo. En fin, es fundamental buscar consenso entre estas partes sobre la oportunidad de proseguir o no a la negociación de un AVA con la UE. Todas estas etapas permitirán a las partes interesadas y a la UE realizar la negociación del acuerdo en las mejores condiciones posibles. La fase de pre-negociación, de igual forma, habrá servido para identificar los elementos y las oportunidades del proceso.

De la misma forma, se debe enfrentar una serie de desafíos con el fin de reunir todas las condiciones requeridas para facilitar la negociación del AVA y para que nazca un sentido nacional de apropiación. La movilización de algunos grupos de partes interesadas –p.ej., el sector privado formal e informal, además de las poblaciones de la localidad que dependen de los bosques– en general es bastante difícil. Igual grado de dificultad presenta la participación de los diferentes ministerios, tanto a nivel central como periférico. En

efecto, el ministerio encargado de los bosques no es el único ministerio involucrado en el proceso. De tal forma que la participación y el sentido de apropiación entre todos estos grupos de actores son indispensables para permitir una negociación y una ejecución eficaces del proceso AVA. Además, la participación de todas las partes interesadas, eje central sobre el que gira el proceso AVA, es una característica inherente a este tipo de proceso. Esta movilización se podría realizar estructurando a los diferentes actores, con el fin de comprender sus puntos de vista y sus reivindicaciones durante la negociación. Es fundamental, además, durante la fase de pre-negociación, concebir la mejor manera de estructurar a las partes interesadas. Asimismo, la información recolectada durante esta fase ofrece a las partes interesadas la posibilidad de informarse, de desarrollar su posición en miras a la negociación y a la búsqueda de consenso. Sin embargo, a menudo se constata que los elementos del acuerdo aparecen con mayor claridad, ante los ojos de los actores, una vez que se ha iniciado la negociación formal. En fin, es importante también involucrar desde el inicio a los parlamentarios que, en su momento, ratificarán los resultados de la negociación al igual que las reformas propuestas en virtud de la conformidad con el AVA.

La realización de estos diferentes requisitos previos antes de entablar las negociaciones presupone encontrar, a la vez, un equilibrio entre la cantidad de estudios y de acciones a realizar en función de un consenso nacional, además de un país asociado “políticamente” preparado para comprometerse en la negociación, si bien aún no se han identificado todos los elementos. Un proceso “demasiado lento” podría entrañar la pérdida del impulso nacional y, de igual forma, la desmovilización de las partes interesadas.

Este capítulo aborda las enseñanzas aprendidas de la fase de pre-negociación alrededor de los siguientes aspectos:

- 1.1. *Movilización de las partes interesadas;***
- 1.2. *Sensibilización y consultas;***
- 1.3. *Análisis de la situación actual y definición de impedimentos y desafíos;***
- 1.4. *Creación de un consenso nacional.***

## **1.1. LA MOVILIZACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS**

La movilización de todas las partes interesadas, en función de la fase de pre-negociación, debe conducir a la identificación de los grupos de actores que tendrán un papel activo en la negociación y en la ejecución del AVA, ya que deberán implementarlo, adecuarse y/o controlar los sistemas previstos en el acuerdo. La participación de las diferentes partes interesadas facilitará el sentido de apropiación y la asimilación de las decisiones.

La fase de identificación de las partes que se deben consultar y de las que deben participar es diferente en cada país. Se trata, en general, de tres grandes grupos de actores que estarán involucrados en la negociación: el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. La identificación, la movilización y la organización de los artesanos y del sector informal, además de las poblaciones de la localidad que dependen de los bosques, plantean a menudo diversos problemas. Estos grupos de actores generalmente no están organizados y algunos que operan en el sector informal prefieren “conservar el anonimato”. Puede suceder también que estos grupos estén representados por organizaciones intermedias (a menudo es el caso de las poblaciones de la localidad) que frecuentemente no representan ni defienden necesariamente de la mejor manera posible los intereses de estos grupos. En los países donde el sector informal ocupa un lugar importante a nivel socioeconómico, se deberán realizar esfuerzos específicos para garantizar su movilización.







©Robert Simpson

### Ejemplo 1.1.1: Organización del sector artesanal en Liberia

Durante la fase de ejecución del AVA, el Sindicato de trabajadores artesanales de Liberia (LICSATDUN, por sus siglas en inglés) reorganizó parcialmente el sector artesanal, capacitando a más de 200 aserradores sobre el proceso FLEGT/AVA. Este proyecto garantizó que se escuchara la voz de estos trabajadores en el proceso, consintiéndoles una mejor participación. Si bien esta organización se realizó después de la firma del AVA, una metodología y una movilización similares podrían aplicarse en la fase de pre-negociación, con el fin de garantizar una representación real, además de tomar en cuenta sus problemáticas y dificultades durante la fase de negociación.

Asimismo, es recomendable desde la fase de pre-negociación, reflexionar sobre la forma de organización de las partes interesadas, con el fin de establecer desde el principio los papeles y las responsabilidades de cada una de ellas. La utilización de las estructuras existentes es una buena forma para garantizar la participación y la movilización de las partes interesadas. Esto se puede realizar por medio de las plataformas que ya están trabajando bien en el país asociado. Esta organización y movilización se debe realizar con cada grupo de partes interesadas tomando en cuenta su propia visión y concepción. Además de garantizar la participación de las organizaciones competentes en el campo ambiental, social, de los derechos humanos o



©Rodríguez Aronzo

### Ejemplo 1.1.2: Movilización de la sociedad civil en Camerún

La plataforma de la sociedad civil (ECFP – European Commission Forest Platform) se comprometió en el proceso FLEGT/AVA desde 2003, es decir, dos años antes de que Camerún declarara su intención de participar en el proceso AVA. Los miembros de la plataforma identificaron en este proceso un potencial importante que permitiría corregir las debilidades del sector forestal camerunés. De tal forma que decidieron poner la FLEGT al centro de las prioridades de acción de la plataforma. Con el fin de participar eficazmente en el proceso AVA, la plataforma coordinó su posición y realizó declaraciones públicas sobre cuestiones relacionadas con el AVA. La plataforma se reunía al menos cuatro veces al año para debatir sobre las estrategias, crear posiciones en común y decidir los medios que permitirían contribuir al proceso. Esta coordinación, con un trabajo inteligente de promoción que hizo visible su compromiso con el proceso, contribuyó a la aceptación de la plataforma como interlocutor principal para la sociedad civil en las negociaciones del AVA.

de los derechos de tenencia de la tierra, hay que promover también un proceso inclusivo que abarque la participación de todos los actores interesados, a todos los niveles, con una buena representación geográfica.

### *Consejos de buenas prácticas:*

**1.1.1. La elaboración de la cartografía y de la tipología de las diferentes partes interesadas** debe ser la primera etapa de una movilización eficaz, además de recurrir a las estructuras existentes tales como las plataformas. Esta cartografía y tipología deben estar bajo la responsabilidad de cada uno de los grupos de actores. Será necesario interesarse en las administraciones competentes, en las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, incluidos los sectores artesanal e informal, las autoridades periféricas, los parlamentarios y las poblaciones de la localidad. Sobre esta base el gobierno podrá definir, después, la composición exacta de su Comisión Técnica de Negociación, además de tomar sus decisiones en presencia de las partes interesadas correspondientes.

**1.1.2. Lanzar una primera reflexión sobre la estructuración y los mecanismos de participación** (tales como los mecanismos de elección de los representantes, de comunicación, de divulgación de la información, etc.) de las partes interesadas con el fin de establecer las bases de un proceso participativo para la negociación de un AVA.

**1.1.3. Establecer el diálogo entre los tres grandes grupos de partes interesadas** (gobierno, sociedad civil y sector privado) e incluir a los actores no estatales en el proceso de toma de la decisión de proseguir o no las negociaciones de un AVA con la UE.

## **1.2. SENSIBILIZACIÓN Y CONSULTAS**

La decisión de entablar o no negociaciones con la UE presume que las partes interesadas comprenden el proceso y su funcionamiento, además de los desafíos específicos que se deben enfrentar en el sector forestal. Esta etapa de sensibilización y de consultas es fundamental porque, a través del acceso a la información, las partes interesadas estarán más dispuestas a determinar si tienen interés y voluntad de emprender la negociación de un AVA y si este acuerdo es la herramienta más idónea para el contexto nacional. La contribución de la información al proceso FLEGT/AVA permitirá, de igual forma, que las partes interesadas participen y se unan al proceso.

En todos los países AVA se han organizado reuniones de información y de sensibilización con las partes interesadas con el fin de explicarles lo que es un AVA, su campo de acción, los impedimentos y los impactos probables del proceso FLEGT/AVA (ya sean de orden ecológico, político, social, comercial, estratégico, financiero, etc.), e identificar los desafíos que enfrenta la gobernanza en el sector forestal. La información se debe proponer en un lenguaje accesible y comprensible para todos, de tal forma que las partes interesadas puedan tomar decisiones informadas sobre el interés de emprender o no una negociación.

Además, estas reuniones permiten velar porque todas las partes interesadas comprendan y compartan los conceptos básicos. En Ghana, Liberia y en la RDC, por ejemplo, estas reuniones se realizaron durante un año aproximadamente para que las partes interesadas de estos países pudieran ponerse de acuerdo y decidieran proseguir con la negociación de un AVA con la UE. Asimismo, se podrían realizar misiones de intercambio entre los países interesados y los países AVA. Estas misiones contribuirían a compartir las experiencias adquiridas durante el proceso AVA, para que los países asociados comprendan mejor el desarrollo del proceso AVA y lo que se espera de éste.

Es esta comprensión del proceso FLEGT/AVA lo que permite un funcionamiento eficaz de la fase de negociación y permite, además, que todas las partes interesadas la acepten. En efecto, las partes interesadas podrán expresar sus preocupaciones y sus pretensiones durante el curso de las negociaciones. Asimismo, durante este período de sensibilización y de consultas las partes interesadas tendrán la oportunidad de debatir sobre las implicaciones de un proceso participativo y la forma de organizarlo, por ejemplo, quién debe participar, el significado de una buena representación, la importancia de los grupos de trabajo, etc. Esto les garantizará una mejor preparación para la negociación.



©Marc Vandennaute

### Ejemplo 1.2.1: Información y sensibilización sobre el AVA a nivel central y periférico en Côte d'Ivoire

Con apoyo del Programa FAO FLEGT, el Ministerio encargado de los bosques organizó siete reuniones en las diferentes regiones para presentar el AVA y el proceso FLEGT en un lenguaje accesible para todos, y con el fin de crear consenso nacional sobre si iniciar o no las negociaciones de un AVA. Estas reuniones permitieron recopilar los puntos de vista de los actores de la localidad. Con estas actividades, se sensibilizó y se informó a más de 800 interlocutores sobre el proceso, incluidos los tres grandes grupos de actores, los diferentes ministerios, los diputados, los alcaldes, los líderes tradicionales, los propietarios de tierra, las asociaciones de la juventud, etc. Esta etapa de sensibilización fue considerada todo un éxito por las partes interesadas y produjo un consenso nacional para entablar la negociación de un AVA con la UE<sup>23</sup>.



©Sophie Lemaitre

### Ejemplo 1.2.2: Misión de intercambio en Ghana para aprender mejor sobre el proceso AVA

Dos miembros del Grupo nacional de trabajo sobre el manejo sostenible y la certificación forestal de Côte d'Ivoire (GNT-CI) se dirigieron a Ghana para reunirse con las diferentes partes interesadas, incluidos la Comisión Forestal de Ghana, un representante de la industria maderera y un representante de la plataforma de la sociedad civil, con el fin de compartir sus experiencias en la negociación y en la ejecución del AVA. Esta misión de intercambio les permitió una mejor comprensión de las expectativas y de las implicaciones del proceso AVA, además de una reflexión sobre la forma de evitar los escollos encontrados por Ghana.

Asimismo, la organización de eventos como la Conferencia regional sobre experiencias en procesos AVA en África Central y Occidental<sup>24</sup>, que se realizó en Ghana en 2012, permitió a los países AVA que están en diferentes estadios del proceso, entablar debates y compartir sus experiencias.

<sup>23</sup> Si desea mayor información, sírvase consultar el sitio: <http://www.eauxetforets.gouv.ci/index.php/special-apvflegt/61-acp-flegt-la-cote-divoire-demarre-effectivement-son-processus-dadhesion.html>

<sup>24</sup> Si desea mayor información, sírvase consultar el sitio: <http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/83704/es/>



### *Consejo de buenas prácticas:*

**1.2.1. Mantener información sobre la FLEGT y el AVA** accesible y comprensible para todas las partes interesadas, tanto a nivel central como periférico, por medio de reuniones de información y de sensibilización que incluyan al conjunto de partes interesadas concernientes del proceso AVA y con la organización de encuentros con los actores de la localidad de países que tengan una experiencia similar. Esta divulgación de la información se deberá realizar, de la misma manera, en cada grupo de partes interesadas. En otras palabras, cada grupo de actores debería informar a su propio grupo con el fin de favorecer una mejor aceptación y comprensión del proceso.



© Jean Louis Doucet



### 1.3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y DEFINICIÓN DE IMPEDIMENTOS Y DESAFÍOS

Los países asociados que se comprometen en un proceso AVA a menudo han iniciado la fase de negociación con un conjunto de información a su disposición generalmente incompleta o incongruente. Es fundamental que las diferentes partes interesadas realicen estudios preparatorios participativos sobre los elementos clave (análisis de la situación actual o diagnósticos) durante la fase de pre-negociación, a saber, el marco jurídico, los sistemas de trazabilidad, o las partes interesadas pertinentes. En efecto, estos estudios garantizan un conocimiento suficientemente preciso de la situación real y de las carencias de los sistemas existentes y ponen de relieve las opciones de mejoramiento de los procesos y sistemas. Gracias a ellos, los países asociados y las partes interesadas pueden medir mejor la magnitud de las acciones a emprender para dotarse de un sistema que sea funcional y a la vez compatible con las exigencias del AVA, y tomar una decisión informada sobre la oportunidad o no para el país de negociar un AVA. Sin embargo, el objetivo no es una revisión del conjunto de estructuras y de sistemas existentes, sino más bien obtener una visión conjunta de lo que existe, de las debilidades e incongruencias, de los elementos que orientarán el debate durante la negociación. La realización de este tipo de estudios requiere, de la misma forma, la capacidad de movilización de un conjunto de expertos y, sobre todo, estos estudios deben ser participativos e incluir a las diferentes partes interesadas relacionadas con el AVA dado que, por defecto, se podrían pasar por alto algunos aspectos o conducir un análisis erróneo y hasta dejar a un lado a algunos grupos. Por otro lado, estos estudios deben tomar en consideración las exigencias de recursos humanos y financieros necesarios en la fase de negociación. La incorporación de los aspectos socioeconómicos, además del análisis de las recaídas económicas que podrían experimentarse durante la fase de ejecución del AVA, aportarían información complementaria al país asociado en vistas de su decisión de negociar o no un AVA. Además, con este conjunto de información, las partes interesadas pueden optar por la solución más adecuada para el contexto nacional.

Asimismo, es importante que los países que desean incluir el sector local/artesanal en el campo de aplicación del AVA, adquieran un conocimiento profundo de este sector. En efecto, el consumo local de madera está mal organizado y a menudo es enormemente superior a la producción destinada a la exportación. Un buen conocimiento de la importancia y del funcionamiento de este sector –principalmente en sus relaciones con el sector industrial formal destinado a la exportación– permitirá comprender mejor sus especificidades e incorporarlo en la mesa de negociaciones. El resultado de estos estudios dará las pautas para una mejor reglamentación del país asociado. Con mucha frecuencia, estos estudios toman mucho tiempo, porque se necesita observar un ciclo completo de producción, siguiendo una cadena de producción compleja que implica un gran número de participantes. O si se trata del sector informal, se dispone de pocas fuentes de documentación escrita. Sin embargo, es fundamental destacar la importancia que revierte la realización de estos estudios, tomando en cuenta el lazo sólido que existe entre los sectores local/artesanal y los sectores de exportación.

En fin, es fundamental encontrar un equilibrio entre la precisión y el volumen de la información pertinente antes de entablar una negociación, y durante la fase de negociación misma, con el fin de evitar progresar de forma inmediata sobre aspectos técnicos que son el objeto de la negociación, fomentando, al mismo tiempo las iniciativas que conduzcan a una reflexión nacional sobre los aspectos de la gobernanza. En particular, el ejemplo de Camerún demuestra que una fase de pre-negociación demasiado larga – con un acuerdo entre las partes interesadas sobre documentos técnicos, por ejemplo la definición de legalidad o la trazabilidad– pueden conducir a un cuestionamiento en fase de negociación, ya que estos aspectos se deben definir de común acuerdo con la otra parte, la UE. Sin embargo, la fase de pre-negociación es importante porque permite avanzar sobre aspectos técnicos, además de garantizar a los países asociados la preparación de todos los actores del sector para negociar o no un AVA con la UE.



#### **Ejemplo 1.3.1: Análisis participativo sobre la situación actual de la legalidad y de la trazabilidad en Côte d'Ivoire**

Con apoyo del Programa FAO FLEGT, se realizó en Côte d'Ivoire un estudio de factibilidad sobre la verificación de la legalidad y sobre la trazabilidad de los productos forestales. Este análisis participativo, no exhaustivo, de la situación actual permitió identificar los principales impedimentos relacionados con cada uno de los componentes esenciales del SAL, al igual que los desafíos que podía representar un AVA para este país, alimentando de esta forma la reflexión sobre la oportunidad de entablar o no la negociación de un AVA. Este análisis permitió involucrar, desde el inicio, a las demás administraciones que podrían intervenir en la verificación de la legalidad y tener un conocimiento suficientemente preciso de la situación real para medir la magnitud de las acciones a emprender.



#### **Ejemplo 1.3.2: Análisis de la cadena de control en Liberia**

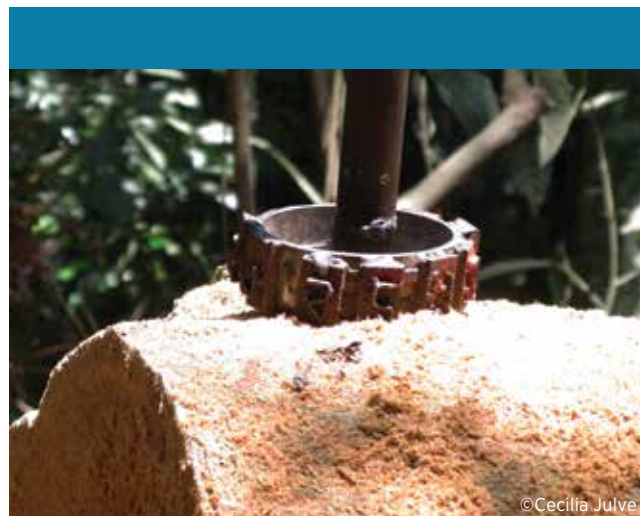
Durante los primeros meses de la negociación del AVA, el Gobierno de Liberia y la parte europea solicitaron al EFI que procediera al análisis del sistema nacional de control de la trazabilidad de la madera "LiberFor", que en ese entonces estaba en curso de desarrollo. El estudio hizo hincapié en las fortalezas y debilidades del sistema existente y en su potencial para contribuir a la implementación de un sistema para asegurar la legalidad en el contexto del AVA. De la misma forma, contribuyó a identificar los elementos complementarios necesarios para la elaboración de un SAL completo y a destacar los esfuerzos que el país ya había realizado en el campo de la trazabilidad de la madera. Esta evaluación de los controles existentes contribuyó a alimentar los debates entre Liberia y la parte europea sobre las etapas de la implementación de un SAL fidedigno y operacional basado en la consolidación de los elementos de verificación ya existentes. Este tipo de estudio se podría realizar desde la fase de pre-negociación, con el fin de garantizar a las partes interesadas del país asociado la información más precisa posible para tomar la mejor decisión para el país, por ejemplo si iniciar o no la negociación de un AVA.



©Marc Vandenhaute

### Ejemplo 1.3.3: Caracterización socioeconómica del sector de aserrado artesanal en la República Centroafricana

En la RCA se conocía poco sobre el sector maderero artesanal y, debido a la falta de datos sobre el aserrado artesanal, se realizó un estudio con el fin de conocer mejor este sector, cuantificando los volúmenes comprados y consumidos y describiendo las condiciones socioeconómicas<sup>25</sup>. Por medio de este estudio se conoció la magnitud y la importancia de este sector, permitiendo además, hacer recomendaciones a nivel legislativo. Se han realizado estudios similares en Camerún, el Congo y en Gabón<sup>26</sup>. Este tipo de estudio se debería realizar lo antes posible, para adquirir un conocimiento preciso sobre el funcionamiento del mercado local y artesanal, lo que permitiría incorporar mejor los desafíos e impedimentos relacionados con este sector durante la negociación.



©Cecilia Julve

### Ejemplo 1.3.4: Estudio de impacto del AVA en Ghana

Si bien en Ghana ya se había logrado consenso sobre la voluntad de iniciar la negociación de un AVA, todavía existían algunas inquietudes. De tal forma que, para garantizar el apoyo de todas las partes interesadas, el Gobierno solicitó al Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED, por sus siglas en inglés) la realización de una evaluación del impacto socioeconómico que podría producir un AVA sobre un determinado número de grupos de participantes clave. El estudio de impacto se concentró en tres “escenarios” posibles que podrían resultar de las negociaciones y comparó el impacto probable de cada uno de ellos. Los resultados de esta evaluación demostraron con claridad que la prosecución del business as usual (seguir con lo habitual) habría tenido el impacto más negativo. Estos resultados contribuyeron, además, a nuevas aclaraciones sobre lo que hubiera podido aportar a Ghana la negociación de un AVA.

<sup>25</sup> El informe sobre este estudio está disponible en el sitio: <http://www.fao.org/forestry/acp-flegt/projects/en/>

<sup>26</sup> Cerutti, P.O. y Lescuyer, G. 2011. The domestic market for small-scale chainsaw milling in Cameroon: Present situation, opportunities and challenges. Documento Ocasional 59. CIFOR; Lescuyer, G. et al. 2011 The domestic market for small-scale chainsaw milling in the Republic of Congo: Present situation, opportunities and challenges. Documento Ocasional 71. CIFOR; Lescuyer, G. et al. 2011. The domestic market for small-scale chainsaw milling in Cameroon: Present situation, opportunities and challenges. Documento Ocasional 63. CIFOR.

### *Consejos de buenas prácticas:*

**1.3.1. Analizar al mismo tiempo el funcionamiento de las estructuras y de los sistemas existentes** (legalidad, trazabilidad, instituciones, etc.) y del sector industrial y local/artesanal, para que el país asociado pueda tomar una decisión informada y esté mejor preparado para la negociación. La realización de estudios y de diagnósticos participativos, es decir incluyendo al conjunto de partes interesadas sin necesariamente ser exhaustivos, aportará un conocimiento suficientemente preciso de la situación actual.

**1.3.2. Establecer una base de referencia** sobre los aspectos económicos, sociales y ambientales que permita evaluar el impacto de un AVA y medir sus recaídas, puede aportar información complementaria. Este estudio o evaluación de impacto se puede realizar no solamente a nivel gubernamental, sino también a nivel de cada grupo de partes interesadas, con el fin de permitir que participen en las negociaciones con posiciones claras sobre lo que el AVA debería incluir y proponerse.

## **1.4. CREACIÓN DE UN CONSENSO NACIONAL**

En cuanto a duración de la fase de pre-negociación no existe un tiempo mínimo ni máximo. Corresponde al país asociado determinar el tiempo necesario para la creación del consenso nacional, es decir para que todas las partes interesadas tomen, de común acuerdo, la decisión de iniciar o no una negociación con la UE y determinen si el AVA es la herramienta más apropiada para la consecución de los objetivos de legalidad y de mejor gobernanza para el país. La fase de pre-negociación es primordial, ya que las diferentes etapas que la demarcan servirán de base para la toma de decisiones y para la negociación si las partes interesadas deciden proseguir por esta vía. La movilización de las partes interesadas, su sensibilización y las consultas sobre el proceso FLEGT/AVA, además de la realización de análisis participativos de la situación actual, deben llevar a un consenso nacional sobre la voluntad de negociar o no negociar un AVA. Estas etapas permiten identificar las oportunidades, impedimentos y desafíos del proceso AVA y, sobre todo, gracias a la información

recolectada, las partes interesadas pueden consolidar sus posiciones y expectativas en relación con el AVA y prepararse a defender sus intereses de la mejor manera posible. De igual forma, la fase de pre-negociación se logra, generalmente, con ayuda de un taller nacional, donde las partes interesadas deciden de común acuerdo si proseguir o no con el proceso AVA. Este consenso toma generalmente la forma de una declaración cofirmada por los diferentes grupos de partes interesadas<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Consúltense sobre todo el comunicado del Ministerio encargado de los bosques en Côte d'Ivoire y el informe del taller nacional de Liberia.









*“La negociación no se improvisa. No se reduce a un diálogo entre sordos ni a una prueba de fuerza: conlleva un deseo de llegar a un compromiso por medio de un juego en el cual es buena norma conocer las reglas.”*

R. Fisher y W. Ury,  
Reino Unido, 1981



©Marc Vandenhoute

## Capítulo 2

# La negociación

La negociación de un AVA inicia con un intercambio oficial de correspondencia entre el país asociado y la UE que confirma una voluntad común de iniciar el proceso de negociación formal. Esta segunda fase del proceso AVA tiene por objetivo llevar a la firma de un acuerdo comercial entre un país productor y la UE, destinado a mejorar la gobernanza y la promoción de los productos madereros legales. La negociación de este acuerdo es la medida principal del Plan de acción FLEGT a nivel de la oferta de productos madereros.

El trabajo de la negociación se realiza sobre un cuerpo de texto relativamente estándar y sobre una decena de anexos que definen, específicamente para cada país, los principios para la implementación de un SAL de los productos madereros destinados a la exportación. A partir de la primera sesión formal de las negociaciones se define una hoja de ruta consensual que contiene las temáticas a abordar y los compromisos de la negociación entre el país asociado y la UE. Por medio de una declaración conjunta se reafirma públicamente, en esta ocasión, la voluntad de ambas partes de iniciar las negociaciones. Por consiguiente, de conformidad con la hoja de ruta, los debates se realizan por medio

de sesiones de negociaciones formales entrecruzadas con negociaciones técnicas bilaterales, a menudo organizadas por medio de videoconferencias. Del lado de la parte europea, la Comisión Europea se encarga de negociar el acuerdo en nombre de la UE<sup>28</sup>. El país asociado, por su lado, organiza un comité/comisión de negociación con múltiples partes interesadas, compuesto por las principales administraciones pertinentes, las organizaciones de la sociedad civil, las poblaciones locales, los representantes del parlamento y del sector privado industrial y artesanal. En general, un facilitador se moviliza con apoyo de un Estado Miembro de la UE con la función principal, tal y como su nombre indica, de facilitar los debates entre las dos partes, entre los grupos de actores y dentro de estos grupos. Cuando se logra un acuerdo sobre el contenido del AVA, la fase de negociación se concluye con la firma del acuerdo.

Este proceso es único en su género: nunca antes la negociación de un acuerdo comercial internacional había involucrado a tal grado a todos los actores interesados de un sector. Innovador y alabado por todos, hay que admitir que este enfoque no deja de enfrentar una cierta cantidad de desafíos. Entre otros, cabe mencionar la movilización intensa y la participación de los diferentes

<sup>28</sup> En cuanto a la particularidad jurídica de la UE, la Comisión Europea es la única Institución de la UE facultada para negociar en su nombre.





©Marc Vandenhoute

actores durante un período de tiempo significativo, como garantía de apoyo y del sentido de apropiación de lo que se decidirá. Se lleva a cabo también una movilización de recursos financieros para organizar las reuniones de la Comisión Técnica y de las otras instancias relacionadas con las negociaciones, con el fin de organizar estudios diagnósticos y misiones sobre el terreno, elaborar las herramientas de comunicación o garantizar el desplazamiento de los miembros de la Comisión Técnica a la sede de la Comisión Europea en Bruselas. Si bien estos costos son relativamente modestos, se deben planificar para que no constituyan, eventualmente, factores de anquilosamiento. Sin querer ni poder abordar todas las inquietudes de un sector, los objetivos del AVA son enormemente ambiciosos porque no se limitan a la negociación de un acuerdo comercial, sino que tratan de responder a los problemas de fondo de todo un sector, estableciendo las bases para una mejor gobernanza forestal. Este beneficio probablemente explica las solicitudes de iniciar las negociaciones provenientes de los países cuyo comercio maderero con la UE es limitado, por ejemplo, Honduras y Guyana. La negociación del AVA, en efecto, es una herramienta adecuada que permite lanzar un debate nacional inclusivo sobre todo el funcionamiento de un sector.

Este capítulo aborda las enseñanzas aprendidas en la fase de negociación sobre los siguientes temas:

***2.1. Movilización de las partes interesadas: participación y consultas***

***2.2. Consolidación de capacidades entre las partes interesadas y mejor acceso a la información***

***2.3. Adaptación de la elaboración del SAL al contexto de la localidad***

***2.4. Adopción de un enfoque diferencial entre lo local y lo industrial***



## 2.1. MOVILIZACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS: PARTICIPACIÓN Y CONSULTAS

El AVA requiere una participación efectiva de los diferentes grupos de actores con el fin de garantizar que todos los que pueden ser afectados por las decisiones tomadas durante las negociaciones tengan la oportunidad de expresarse durante los debates, de incorporar sus puntos de vista y que las decisiones finales sean aceptadas por todos. Esta participación es la garantía de que las futuras acciones se realizarán en la transparencia y en el respeto de los intereses de las comunidades vulnerables. Tres factores principales influyen en el grado de participación (Figura 4):

**Figura 4: Los factores de una participación efectiva**



- La implementación de mecanismos para el intercambio de la información. La información sobre las negociaciones se debe difundir de manera eficaz, en tiempo oportuno y con la mayor accesibilidad posible. Los actores tienen la responsabilidad de revisar y de utilizar la información y de activarse para solicitar la información que haga falta.
- La designación de representantes reconocidos como representativos de las diferentes partes interesadas. Por razones prácticas es difícil concebir la realización de sesiones de negociación abiertas a todos. Por lo tanto, es fundamental que cada grupo de partes interesadas se organice según sus propias normas para identificar a las personas idóneas que defiendan mejor los intereses del grupo que representan y que puedan, en un segundo momento, difundir la información hacia las bases, principalmente las diferentes opciones debatidas y las decisiones tomadas.
- La incorporación de las diferentes posiciones, de las contribuciones y de las propuestas de soluciones de los representantes de diferentes grupos de

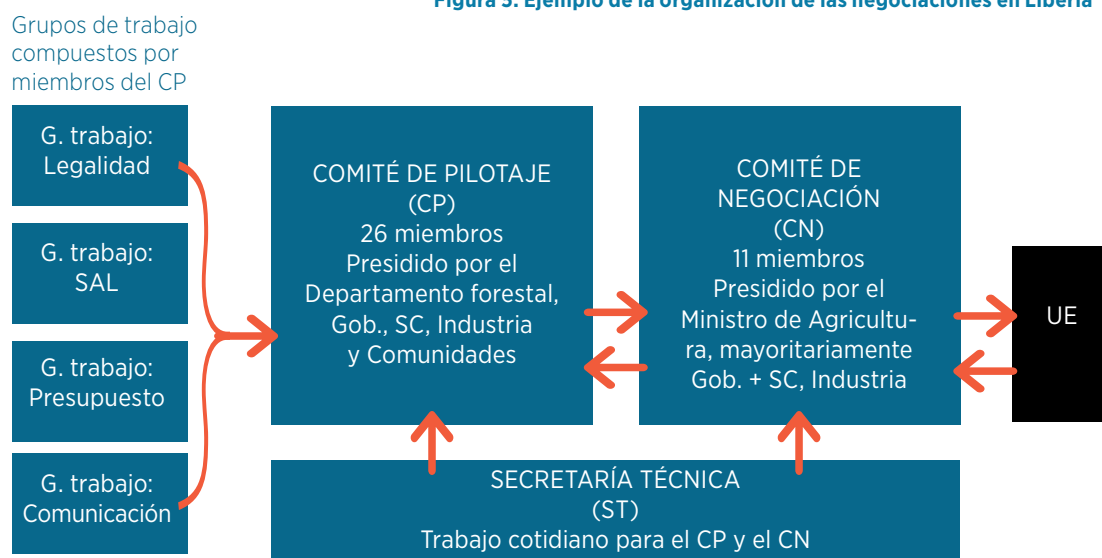


©Marc Vandenhoute

### Ejemplo 2.1.1: Una plataforma eficaz representa a la sociedad civil en Camerún

Con apoyo de FERN, se creó una plataforma de ONG con el nombre de ECFP (*European Commission Forest Platform*). La aceptación del papel y de la importancia de la sociedad civil en la negociación fue gradual y se realizó en favor de una contribución cada vez más constructiva de este grupo de actores (p.ej., en los debates relativos a los criterios sociales y medioambientales de la matriz de legalidad). Esta plataforma se volvió muy eficaz para multiplicar la voz de la sociedad civil en la mesa de negociaciones. Se definió el marco y las modalidades de su participación además de la de las comunidades de la localidad y las autóctonas en la preparación de las negociaciones del AVA, al igual que sus expectativas relacionadas con este acuerdo. La negociación del AVA permitió, de la misma forma, la modificación de las relaciones de fuerza entre la administración pública y la sociedad civil, dando mayor peso a los actores no estatales en la fase de toma de decisiones.

**Figura 5: Ejemplo de la organización de las negociaciones en Liberia**



actores, por parte de los negociadores principales, es un elemento fundamental sobre el cual la UE es particularmente exigente. Esta incorporación de las posiciones es, por lo tanto, una garantía de la participación sostenible y fidedigna que permite crear consenso sobre el contenido del AVA y evita la pérdida de interés de los grupos si sus opiniones se ven ignoradas sistemáticamente. Los diferentes grupos de partes interesadas convienen y aprueban, en general, un enfoque participativo que incluye la preparación de directrices, de protocolos, de decretos, etc. que precisan las modalidades de participación.

El país asociado, en general, instituye una Comisión Técnica de Negociación compuesta de tres colegios de actores: la sociedad civil, el sector privado y el gobierno. En algunos países se agregan otros colegios de actores diferentes, por ejemplo, el colegio que representa las comunidades o los líderes tradicionales. Se selecciona a los representantes por medio de un proceso propio de cada colegio y por medio de un número de puestos establecido, en algunos casos negociados con el gobierno. Estos representantes reciben oficialmente el mandato para presidir y representar a su colegio durante las negociaciones. La praxis prevaleciente en cada grupo de actores, en términos de comunicación, de consultas y de voceros de las posiciones, se decide por medio de un proceso interno en cada uno de estos grupos.

La movilización de las partes interesadas, en el marco de un proceso de tal magnitud es compleja y



#### **Ejemplo 2.1.2: Integración de representantes de las comunidades en el comité de pilotaje del AVA en Liberia**

Para apoyar el equipo de negociación en el trabajo técnico y como herramienta de ayuda en la toma de decisiones, se instituyó un comité de pilotaje compuesto de 26 miembros en representación de las agencias gubernamentales del sector privado, de la sociedad civil y de las comunidades rurales. La participación directa de las comunidades rurales en una estructura de este tipo es un ejemplo único que demuestra toda su pertinencia para plantear las preocupaciones de estos actores durante las discusiones del AVA.



©Emmanuel Heuse

ambiciosa al mismo tiempo. Las negociaciones duran varios años se debe prever el compromiso de las partes interesadas a largo plazo y de forma intensiva (reuniones mensuales, seguramente bimensuales). Para algunos actores, por ejemplo el sector artesanal caracterizado por ser informal, la movilización constituye una apuesta difícil. Al no estar organizados, por definición, o al estar poco organizados, estos actores prefieren delegar su representación a las ONG intermediarias, con todas las limitaciones que esto implica en cuanto a la representatividad, quedando así en la sombra, a menudo por temor a las represalias. Las comunidades de la localidad y las poblaciones autóctonas, a menudo presentes en zonas confinadas y poco accesibles, indudablemente enfrentan dificultades similares. De la misma forma, se constata una frágil capacidad de los delegados para transmitir, a nivel de las instancias de negociación, las inquietudes fundamentales para las partes interesadas que representan. Esta constante se dificulta aún más debido a la rotación del personal a nivel de delegados presentes en las negociaciones, lo que produce además una pérdida de memoria institucional que perjudica el buen desarrollo de la negociación.

Es interesante destacar que la negociación no se realiza solamente entre las dos partes que están negociando el AVA, sino también entre los diferentes colegios de actores y a lo interno de los mismos colegios de actores mismos cuyos intereses pueden discrepar sensiblemente. De tal forma que, en varios

países, las plataformas de la sociedad civil donde está presente una gran variedad de intereses –derechos humanos, conservación de la biodiversidad, del medio ambiente, etc.– han sido a menudo teatro de debates holísticos que no siempre han llevado a posiciones unificadas, produciendo como consecuencia la atenuación de las posiciones de estos colegios en la mesa de negociaciones. Sucede lo mismo a nivel del sector privado, que no siempre habla con una sola voz en razón de la diversidad de interlocutores (tamaño, nacionalidad, especialización, grado de empeño en la gestión sostenible) y de la competencia que tienen en el mercado. Por otro lado, una parte a menudo importante de la profesión forestal prefiere mantenerse al margen del proceso de negociación por falta de tiempo o de interés. A nivel gubernamental, en fin, es particularmente importante velar desde el inicio de las negociaciones por una movilización multiministerial, ya que la verificación de la legalidad toca numerosas competencias ministeriales. Como norma general, la colaboración interministerial es un aspecto bastante delicado, ya que puede fosilizarse en la praxis cotidiana, además porque la iniciativa de partida proviene de un ministerio que tiene un peso relativamente bajo en el tablero económico del país. Esta implicación, por lo tanto, es fundamental ya que algunos aspectos abordados durante la negociación tienen un carácter transversal y no pueden encontrar soluciones más que por medio de una concertación entre los ministerios competentes.



**Ejemplo 2.1.3: Una buena representatividad de los diferentes grupos de actores en la Comisión Técnica de la RDC**

En la RDC, la Comisión Técnica de Negociación del AVA está compuesta de al menos 33 miembros, entre los cuales se encuentran, principalmente, representantes de las tres provincias forestales principales del país (Bandundu, Ecuador y Oriental), además de cinco representantes de la Asamblea Nacional. Con el fin de avanzar de manera eficaz y pragmática, la mayoría de las reuniones de trabajo se organizan a nivel de subcomisiones, más reducidas, con unos seis miembros seleccionados en función de su competencia en relación a las cuestiones debatidas en las negociaciones. Las posiciones comunes preparadas en las subcomisiones se presentan inmediatamente y se evalúan en sesiones plenarias.

Asimismo, la Comisión Técnica decidió preparar notas informativas sobre los temas de gobernanza forestal que sus miembros consideran importantes y se deben debatir en su sentido fuera del cuadro institucional de la Comisión Técnica de Negociaciones.



**Ejemplo 2.1.4: Los representantes de la sociedad civil seleccionados inicialmente por el Gobierno del Congo**

He aquí un ejemplo de una práctica que no hay que seguir. Al inicio, los dos representantes de la sociedad civil habían sido identificados por el gobierno congolés y operaban como consultores al servicio del gobierno. Desde las sesiones iniciales, estas personas no defendían los puntos de vista de los miembros de la plataforma, lo que produjo numerosos problemas y llevó a la sociedad civil a exigir y a obtener del gobierno el nombramiento de nuevos representantes, identificados por medio de un proceso de consultas internas en la sociedad civil.



### *Consejos de buenas prácticas:*

**2.1.1. Preparar un programa detallado de movilización de las partes interesadas**, válido desde el inicio de las negociaciones y funcional durante todo el proceso (incluida la fase de ejecución del acuerdo). Este programa, que puede elaborarse, por ejemplo, con apoyo de un facilitador, identificará las partes interesadas, su estructuración, papel y responsabilidades, las etapas de programación, los mecanismos de retorno de la información producto de las consultas, además de los procedimientos para incorporar esta información en las decisiones finales y, en fin, los mecanismos de toma de decisiones en los diferentes colegios de actores.

**2.1.2. Velar porque se movilicen los diferentes grupos de actores** con el fin de garantizar una buena representatividad. Cada grupo de actores tiene la facultad de decidir cuáles son las personas idóneas que los representan mejor y la forma en que se desarrollará la comunicación para garantizar su participación y la incorporación de sus puntos de vista. A nivel del sector privado, por ejemplo, se velará por una buena representatividad de las PYME del sector formal, además de las del sector informal. De la misma forma, un proceso de consultas equitativo permitirá la participación y la preparación para las reuniones de los participantes más pobres y aislados. En fin, será necesario velar por la participación de las autoridades periféricas y de la administración pública de la localidad, además de la de los parlamentarios que tendrán su función al momento de la ratificación del AVA.

**2.1.3. Garantizar una buena estructuración de los grupos de actores** es fundamental para facilitar la transmisión de la información desde la base hasta las instancias de negociación y viceversa. Las organizaciones internacionales especializadas (FERN, Well Grounded, UICN, ITTTA, etc.) han dado muestras de poder aportar un apoyo precioso en este campo, tanto a nivel de organizaciones de la sociedad civil como del sector privado. Estas organizaciones trabajan con estos grupos de actores para ayudarles a identificar sus intereses prioritarios y a participar activamente en la negociación, en función del impacto potencial del AVA sobre sus actividades. Facilitan, de la misma forma, el intercambio de las experiencias vividas por otros países (por medio de redes mundiales tales como la Red de Derecho Comunitario) y apoyan las plataformas en cuanto a sus actividades de promoción y su posicionamiento estratégico. Pueden, en algunos casos, tener un papel importante de apoyo neutro, sin interferir directamente en la negociación propiamente dicha.

**2.1.4. Poner énfasis en la necesidad de tomar las decisiones por consenso** es, sin lugar a dudas, una garantía de seguridad y de éxito. Esta forma de funcionamiento, característica del proceso AVA, ha permitido mantener el nivel de compromiso de las partes interesadas quienes constatan que su voz tiene peso.

## 2.2. CONSOLIDACIÓN DE CAPACIDADES ENTRE LAS PARTES INTERESADAS Y MEJOR ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las actividades de consolidación de capacidad entre las partes interesadas son fundamentales durante la negociación del AVA ya que, siendo éste un proceso nuevo, estas partes carecen posiblemente de la capacidad y/o experiencia necesarias para participar

mejor en las negociaciones. En efecto, para ser capaces de negociar, defender sus posiciones, argumentar o tener credibilidad, es necesario dominar no solamente los enfoques estratégicos, sino también los temas que a veces requieren conocimientos técnicos específicos, como en el caso de la trazabilidad. Cuando se trata de incorporar a los actores más pobres o a las poblaciones aisladas, la consolidación de capacidad se debe acompañar



### Ejemplo 2.2.1: Capacitación de la Comisión Técnica de Negociación de Côte d'Ivoire

Con la experiencia del Centro internacional para el desarrollo y la formación (CIDT, por sus siglas en inglés), la Comisión Técnica de Negociación de Côte d'Ivoire consolidó sus capacidades en técnicas de negociación. Se trató de una capacitación de tres días dirigida a los diferentes colegios de actores, enriquecida por testimonios de Camerún, Congo y Ghana. Gracias a esta capacitación, las partes interesadas establecieron normas de conducta y deberían estar en mejor posición para defender sus intereses durante las sesiones de negociación.



### Ejemplo 2.2.2: El papel clave de algunas organizaciones internacionales en la consolidación de capacidad de la sociedad civil

Algunas organizaciones internacionales (FERN, Well Grounded, FPP, Client Earth, etc.) se han especializado en ayudar a las organizaciones de la sociedad civil en el marco del proceso AVA. Han aportado su apoyo técnico y financiero a la sociedad civil para permitir su participación eficaz en las negociaciones. Estas organizaciones internacionales, por ejemplo, han llevado a cabo actividades de capacitación sobre la promoción y, además, han aportado pericias para los análisis del marco reglamentario. Estas ONG internacionales se mantienen al margen, dejando a las entidades nacionales el peso de defender sus posiciones a nivel de las estructuras de negociación.

con una difusión de conceptos y, en este sentido, las personas encargadas de la divulgación deben utilizar un lenguaje accesible al público destinatario y facilitar el mensaje, sin simplificarlo demasiado.

En el mismo orden de ideas, la participación efectiva de las partes interesadas pasa por una disponibilidad de la información. Una situación constante en los ocho países AVA de África es la enorme dificultad de acceso a los textos jurídicos. Tarea ardua también es conseguir los textos actualizados de los diferentes servicios administrativos aunque exista,



### Ejemplo 2.2.3: La República del Congo comunica sobre el AVA

La República del Congo produjo un sitio de Internet relativo al AVA ([www.apvflegtcongo.org](http://www.apvflegtcongo.org)<sup>29</sup>) además de un logotipo de su propiedad. En este sitio se encuentra toda la información básica sobre el AVA además de los documentos técnicos, por ejemplo, los informes del Comité conjunto para la ejecución, los informes del observador independiente, etc. Se publica y divulga con regularidad una nota informativa sobre los avances del AVA dirigido al público en general. Desde el inicio de las negociaciones se podría desarrollar una actividad de este tipo para garantizar acceso a la información a todas las partes interesadas y para mantenerse al día sobre los avances logrados durante la negociación.

en determinados casos, asesoramiento técnico para el archivo y alguna forma de iniciativa privada de compilación de textos, en su mayoría incompletos o desactualizados (CD-ROM, misceláneas, bases de datos en línea, etc.). Sucede lo mismo con la información relativa al proceso AVA y al estado de avance de la negociación. Dado que el acceso a la información permite eliminar ambigüedades, debe ser entonces una prioridad en esta fase de la negociación. Se constata, por ejemplo, una confusión recurrente entre el auditor independiente

y el observador independiente quienes, a pesar de la semejanza terminológica, no tienen la misma función. Este tipo de confusión se puede eliminar con facilidad con un mejor acceso y con una mejor divulgación de la información relacionada con el AVA.

Es interesante destacar que los grupos de actores que han llevado a cabo una coordinación eficaz son los que con mayor facilidad optimizan los recursos que tienen a disposición para la consolidación de capacidades.

<sup>29</sup> Al momento de la redacción de este documento, el sitio está en período de actualización y estará disponible en breve.

### *Consejos de buenas prácticas:*

**2.2.1. Establecer un portal oficial** de Internet de capacitación básica sobre la FLEGT. De esta forma se completarían puntualmente las iniciativas en respuesta a una demanda continua de las partes interesadas. Las respuestas a un cuestionario sobre la capacitación se podrían premiar con un certificado de participación.

**2.2.2. Organizar jornadas de capacitación sobre la negociación** como por ejemplo las realizadas por el CIDT en los países, que ayuden a comprender los principios fundamentales de un proceso de negociación, los procesos de revisión de los marcos reglamentarios, las técnicas de promoción, etc. Se trata de una capacitación básica recomendable para todos los países que inician la negociación.

**2.2.3. Prever herramientas de comunicación** sobre el estado del avance de las negociaciones, por ejemplo, los sitios de Internet, las notas informativas o los comunicados de prensa, con el fin de divulgar la información relativa a los temas abordados durante las negociaciones, los memorandos, los documentos técnicos, garantizando un proceso transparente y accesible para todos.

**2.2.4. Favorecer el intercambio entre los países del Sur del mundo** teniendo presente que cada AVA es único: el intercambio de experiencias de los países más avanzados con los menos avanzados permite inspirarse en las buenas prácticas y evitar cometer los mismos errores.

**2.2.5. Es fundamental poner a disposición del público en general los textos de ley.** El marco reglamentario es dinámico y la herramienta Internet es, sin lugar a dudas, la más adecuada. Permite garantizar la información y facilitar la investigación. En consecuencia, se podría implementar de la misma forma un sistema de divulgación y de difusión de estos textos.

## **2.3. ADAPTACIÓN DE LA ELABORACIÓN DEL SAL AL CONTEXTO DE LA LOCALIDAD**

El SAL es una forma confiable para distinguir entre los productos forestales obtenidos legalmente y los que se han obtenido de manera ilegal. La emisión de licencias FLEGT por los países asociados requiere un sistema capaz de garantizar que solamente la madera y los productos madereros producidos legalmente están autorizados a la exportación. En otras palabras, se deben efectuar controles a nivel de actividades de extracción en el bosque, además de controles sobre la cadena de suministro, desde el punto de origen en el bosque hasta el punto de exportación. Un sistema para asegurar la legalidad de este tipo conlleva cinco elementos: 1) la definición

de madera producida de forma legal; 2) el control de la cadena de suministro; 3) la verificación; 4) la emisión de licencias FLEGT; 5) la auditoría independiente del sistema por terceros<sup>30</sup>.

En la mayoría de países que han negociado un AVA se produjeron numerosas iniciativas, herramientas, disposiciones jurídicas, estrategias en materia de verificación de la legalidad al momento de iniciar las negociaciones, tanto a nivel gubernamental como a nivel del sector privado. El AVA es una oportunidad trascendental para capitalizar y dar coherencia a la situación actual, para elaborar un sistema funcional a escala nacional. Es fundamental, entonces, partir de la situación real.

<sup>30</sup> Sírvase consultar el glosario en anexo para las definiciones de estos términos. Si desea mayor información, sírvase consultar las Nota Informativa N° 3 sobre FLEGT – Un sistema para asegurar la legalidad para la madera, 2007.



El SAL debe permitir atenuar la corrupción poniendo en práctica mecanismos que desalienten las oportunidades y las tentaciones de corrupción. El AVA debe ser un motor de simplificación y de racionalización del control. A este nivel, las soluciones no son sencillas: hay que pasar necesariamente por sistemas herméticos, lo que implica un cierto grado de informatización y de integración de la información en bases de datos que permitan verificaciones cruzadas en total transparencia. Si bien es indispensable utilizar las nuevas tecnologías, la implementación de un SAL no puede basarse únicamente en las soluciones tecnológicas. Un cambio de mentalidad, un nuevo enfoque de trabajo y la introducción de una ética profesional son también elementos que deben acompañar estas reformas, cuya sostenibilidad depende de una capacitación continua y sobre todo de una voluntad política fuerte para la aplicación de las reformas. Este conjunto de aspectos conduce en general a cambios estructurales en la organización y en el funcionamiento de las administraciones públicas y de los operadores privados. Un nivel de reformas de este tipo se puede realizar solamente a largo plazo. Por otro lado, los calendarios de ejecución negociados hasta el momento en los países AVA se revelan demasiado optimistas, a pesar de la complejidad y del tiempo necesario para la implementación de un SAL que se adapte a las condiciones de la localidad.

El eje fundamental sobre el que gira un SAL es la definición de madera legal, acompañada por un listado a estructura variable llamado “matriz de legalidad” (compuesta de principios, criterios, indicadores, verificadores, referencias y compendios de textos reglamentarios en vigor). Este ejercicio es una oportunidad para: 1) identificar todas las normas y todos los textos que impactan sobre el sector forestal; 2) poner de acuerdo a todas las partes interesadas sobre una definición común de legalidad; 3) poner de relieve, si fuese el caso, las lagunas del marco reglamentario existente y la necesidad de actualizar algunos textos fundamentales, por ejemplo, los códigos forestales o algunos textos de aplicación, además de integrar los nuevos conceptos en el arsenal jurídico (p.ej., REDD+ o el respeto del derecho de las poblaciones autóctonas, de los derechos de tenencia,



### Ejemplo 2.3.1: La matriz de legalidad de la RCA - herramienta de reforma del marco reglamentario

La matriz de legalidad de la RCA está formada por indicadores agrupados en 10 principios temáticos. Para cada uno de estos indicadores la matriz precisa la o las referencias del texto legislativo o reglamentario asociado. Para facilitar el trabajo de revisión del marco reglamentario, los indicadores que aún no tienen referencias reglamentarias asociadas aparecen en la matriz con la mención “Véase el anexo IX: la referencia jurídica aún se debe crear”. Este anexo del AVA retoma, de manera exhaustiva, el conjunto de textos reglamentarios que todavía se deben crear durante la fase de ejecución.

etc.). En algunos países ya se estaban realizando reformas el marco jurídico antes del proceso AVA y, en esos casos, las discusiones sobre la definición de legalidad enriquecieron el proceso de reforma. En los países cuyas reformas no precedieron el AVA, se aconseja esperar a que las discusiones sobre las matrices de legalidad estén en una fase bastante avanzada y se hayan identificado las lagunas para lanzar la reforma del marco reglamentario.

Es fundamental, durante la preparación de la matriz, prever un proceso consultivo y participativo que lleve a una definición de legalidad aprobada por todas las partes interesadas y que tome en cuenta, efectivamente, los tres pilares de la sostenibilidad, es decir, los aspectos económicos, ambientales y sociales. Además de la obligación de poner en práctica un proceso participativo, no hay exigencias detalladas y cada país puede modular y estructurar su definición de legalidad según su entendimiento, lo que ha producido la negociación de una diversidad de matrices. Una guía de buenas prácticas<sup>31</sup>, publicada por el Mecanismo UE FLEGT del EFI en 2012, aconseja a los países de tal forma que puedan obtener una matriz de legalidad suficientemente precisa, principalmente a nivel de medios de verificación, con el fin de identificar con claridad las responsabilidades y las tareas que conciernen a cada uno de los actores y de elaborar procedimientos dirigidos, dejando un mínimo de margen de maniobrabilidad al momento del control. Esta guía recuerda que la matriz se debe elaborar en la óptica de poder ser utilizada inmediatamente. En otras palabras, hay que evitar preparar una herramienta exclusivamente teórica, impracticable sobre el terreno. Muchos países han organizado, en el curso de las negociaciones, misiones sobre el terreno destinadas a comprender mejor el desarrollo de la verificación y ayudar a la Comisión Técnica de Negociación a seleccionar solamente los criterios de legalidad más sólidos, es decir, los que representan suficientemente las referencias jurídicas que permiten un control eficaz y fácil de realizar. A este propósito, es siempre interesante aprovechar las enseñanzas de los procesos de certificación privada que han establecido, y que ponen en práctica desde hace más de 10 años, normas y protocolos de verificación de la legalidad. Será necesario, sin embargo, analizar la naturaleza de las diferencias fundamentales que existen entre estos dos enfoques, en particular el hecho de que las matrices de legalidad FLEGT, y su aplicación, se basan únicamente en el marco reglamentario que, contrariamente a la certificación privada, no prevé un sistema que permita una progresión por etapas (p.ej., acciones de nivelación, recomendaciones, demandas de acciones correctivas menores, mayores, etc.).

Si, por diferentes razones, las prácticas constatadas sobre el terreno se distancian de los textos

reglamentarios, será absolutamente necesario llamar la atención de las personas encargadas de la revisión de la ley sobre la necesidad de adaptar los textos existentes y de contribuir de este modo a preparar marcos reglamentarios más operacionales. Sin embargo, si bien hay que tener en mente estas diferencias entre la práctica y la implementación sobre el terreno (además de documentarlas durante el curso de las negociaciones, en miras a una revisión ulterior) la elaboración de la matriz se tendrá que basar en el marco jurídico en vigor.

Es fundamental realizar “pruebas en blanco” para permitir un análisis profundo del funcionamiento (o de los problemas de funcionamiento sobre el terreno) de los SAL en curso de negociación. Estas pruebas permiten, además, la movilización de la administración pública en materia de nuevos procedimientos de control y lanzan una señal al sector privado sobre su nivel de conformidad en cuanto a los esfuerzos a realizar para satisfacer las exigencias del AVA. Estas pruebas se deben realizar al momento oportuno, es decir, cuando los debates sobre el SAL ya están en su apogeo pero todavía queda un pequeño margen para las modificaciones. Si se realizan demasiado tarde, estas pruebas y los cambios que implican podrían ser mal vistos por algunos actores que las percibirían como un cuestionamiento a su trabajo casi finalizado sobre el cual ya se haya obtenido el consenso.

El otro elemento clave del SAL es la elaboración de un sistema de trazabilidad. Se trata del elemento más complejo para negociar y que puede ser un principal factor limitante para la ejecución de los sistemas previstos en el AVA. A la vista de las condiciones medioambientales y logísticas existentes, es particularmente ambicioso acompañar todos los productos madereros en circulación en el país con una información sobre su origen y verificar la coherencia. En efecto, habrá que desarrollar protocolos que permitan: 1) el seguimiento de la trazabilidad de los productos en las unidades de transformación; 2) el monitoreo y el mantenimiento de los corredores aduaneros cerrados para los productos en tránsito con la consecuente adopción de protocolos de acuerdo entre países transfronterizos para aranceles específicos; 3) la integración de los sistemas preexistentes a nivel de empresas forestales; 4) la elaboración de nuevos procedimientos de control

<sup>31</sup> Instituto forestal europeo, Mecanismo UE FLEGT. 2012. *Guide des bonnes pratiques pour l'élaboration des définitions de la légalité dans des Accords de partenariat volontaire FLEGT*.



### Ejemplo 2.3.2: Ausencia de referencias en la matriz de legalidad para algunos textos de aplicación del AVA en Camerún

Camerún adoptó los proyectos aprobados con miras a garantizar la aplicación del SAL y, principalmente el proyecto para “fijar los criterios y las modalidades de emisión de las certificaciones de legalidad en el marco del régimen de licencias FLEGT”. Estas certificaciones son una primera respuesta a las exigencias del EUTR. El problema que surge es la ausencia de referencias a las matrices de legalidad como base de verificación para la emisión de una certificación de legalidad. El proyecto adoptado enumera un listado de documentos requeridos que no corresponde totalmente a los verificadores de las matrices de legalidad previstos en el AVA. Esta selección se realizó dado que algunas exigencias, o algunos verificadores de las matrices, no se aplican o no son aplicables. Paradójicamente, se ha preferido dictar leyes en vez de revisar las matrices.



### Ejemplo 2.3.3: Un sistema de trazabilidad útil en Liberia

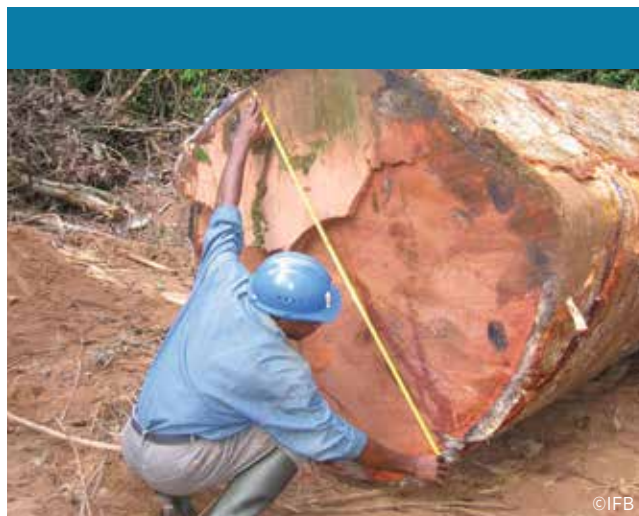
Hasta finales de 2012, la Sociedad general de vigilancia desarrolló en Liberia un sistema centralizado de seguimiento de la trazabilidad denominado LiberFor COCIS. Este sistema permite garantizar el monitoreo del transporte de los productos en las diferentes etapas: inventarios (cartografía de los árboles), tala (información sobre los árboles abatidos), parques (información sobre los volúmenes de los parques), transporte (guía de carga), transformación y exportación (solicitudes/permisos de exportación). El sistema LiberFor COCIS permite verificar el origen legal de los productos, la trazabilidad hasta la fuente en el bosque, y de igual forma el pago de los impuestos concernientes. A partir de 2013, el sistema evolucionará hasta una verificación integrada de la legalidad que permitirá comprobar (con la implementación de un Departamento de Verificación de la Legalidad) el buen cumplimiento de las normas y reglamentos, en términos de atribución de títulos ambientales y sociales.



de campo y de procedimientos de verificación de la coherencia de la información. Todos estos son elementos requeridos que se observan poco en las actitudes de los agentes encargados del monitoreo de las operaciones forestales. Las experiencias de la fase de ejecución del AVA llevan también a preguntarse si el énfasis puesto, a veces de forma trascendental, en la elaboración de una herramienta de alta tecnología (códigos de barras, lectores de códigos de barras, transferencias por internet, bases de datos centrales, etc.) sea siempre oportuno y no se realice a veces en detrimento de los aspectos esenciales que son el desarrollo de procedimientos y, sobre todo, la formación, condición sine qua non para la confiabilidad de los datos recolectados, actualizados y coherentes. De la misma forma, la externalización de la concepción del sistema de trazabilidad se considera a menudo como demasiado importante. Asimismo, se estima que la colaboración con los servicios de la administración pública es relativamente reducida y se mantiene al mismo nivel de las empresas forestales que se lamentan por la insuficiencia de vínculos operacionales con sus sistemas internos funcionales. En fin, otro problema constante de la fase de ejecución es la falta de competencia de los proveedores de servicios, además de la falta de claridad en los contratos celebrados con estos proveedores, principalmente en cuanto a la propiedad del sistema y a los costos de la



©Philippe Jeanmart



©IFB

#### **Ejemplo 2.3.4: La trazabilidad se basa en los sistemas existentes – el caso de la RCA**

El sistema de trazabilidad implementado en la RCA por BIVAC Internacional (filial de Bureau Veritas), conlleva todas las características de un sistema adecuado para trazar los productos que se deben exportar. En efecto, este sistema se apoya en: 1) un buen nivel de capacitación del grupo de inspectores y funcionarios que trabajan sobre el terreno y de los encargados del procesamiento de los datos; 2) un procedimiento particularmente elaborado que, prácticamente, no deja espacio a errores, gracias a un sistema de control interno muy eficaz entre los agentes sobre el terreno, los inspectores a nivel de puestos fronterizos y los servicios de Berbérati y de Bangui. De tal forma que, en la RCA, el sistema implementado por BIVAC, acoplado con sistemas eficaces de trazabilidad en las diferentes empresas forestales, garantiza un buen seguimiento de la madera desde la fuente hasta la exportación y puede permitir prever rápidamente la implementación de un SAL que responda a las exigencias del AVA.



licencia de uso de los programas informáticos. Todas estas razones han llevado a estos sistemas a chocar rápidamente contra la realidad sobre el terreno, provocando la reluctancia de los actores tanto del sector privado como de los servicios públicos.

Con el fin de enriquecer las discusiones sobre el desarrollo del SAL, podría ser necesario realizar estudios de viabilidad económica para evaluar los costos y los beneficios. Para este ejercicio se deberán distinguir claramente los costos de inversión (elaboración de una herramienta, capacitación, cambio de costumbres, etc.), de los costos de funcionamiento. Los costos relacionados con la aplicación de las leyes ya prevalecientes antes del AVA no se deben tomar en consideración con aquellos relacionados con la aplicación de los reglamentos complementarios debidos al AVA propiamente dicho. Por ejemplo, no es correcto contabilizar los costos de manejo forestal como costos relacionados con el AVA, dado que estos costos eran ya obligatorios independientemente del acuerdo. Los estudios en curso forman parte de los costos variables, según se integren o no en más de una elaboración de nuevos procedimientos y en la creación de un sistema informatizado, en la construcción de nueva infraestructura de campo, en la compra de material específico y en la financiación de la capacitación. En el Congo, por ejemplo, la parte de los costos introducidos por el AVA propiamente dicho no representa más que un tercio del costo global de ejecución de un SAL<sup>32</sup>. Otros factores pueden influir en estos costos: el número de concesiones forestales y su distribución geográfica, la heterogeneidad de los títulos atribuidos, los volúmenes extraídos y exportados, los tipos de producto exportados, los puntos de salida de los bosques, etc.



**Ejemplo 2.3.5: Las “pruebas en blanco” del SAL en el Congo y las pruebas de campo de las matrices de legalidad en Camerún, Congo, Ghana y RCA – portadoras de numerosas enseñanzas**

Las pruebas de campo (en función de la matriz de legalidad o del conjunto del SAL) han permitido, sin lugar a dudas, la verificación del nivel de legalidad de las empresas y, sobre todo, la evaluación de la capacidad de las administraciones públicas para proceder a la verificación. Estas pruebas han revelado también la existencia de verificadores no mensurables sobre el terreno, en razón de textos no aplicables o difícilmente aplicables, de incoherencias o simplemente de indisponibilidad de documentos a controlar. Estas constantes han permitido también afinar el trabajo de negociación sobre las matrices de legalidad y el SAL.

<sup>32</sup> TERE. 2013. *Evaluation des coûts de mise en œuvre du SVL et identification des modes de financement potentiels*.

## *Consejos de buenas prácticas:*

**2.3.1. La realización de un análisis participativo** sobre la situación actual de la aplicación del marco reglamentario facilita la elaboración de un marco lógico, con el fin de guiar el proceso de negociación de manera concreta, con apoyo de una hoja de ruta basada en las realidades del país y que se inscriba en los programas sectoriales nacionales.

**2.3.2. Construir matrices de legalidad de manera pragmática**, basadas completamente en el marco jurídico existente. Esto no impide la incorporación en estas matrices de los textos de aplicación que se deben elaborar, contradictorios o no aplicables, y facilita el proceso eventual de reforma del marco reglamentario.

**2.3.3. Lanzar las discusiones sobre los procedimientos de verificación** en línea con esta definición, desde el momento en que en la mesa de negociaciones se produce una primera versión de la definición de legalidad, permite ganar tiempo y efectividad. De igual forma es interesante prever, en este estadio, misiones sobre el terreno para permitir la prueba de esta/s matriz/ces de legalidad y recopilar enseñanzas sobre los indicadores más sólidos.

**2.3.4. Involucrar a los profesionales** y tomar en cuenta sus experiencias tanto en términos de gestión de las operaciones forestales como de desarrollo de herramientas de trazabilidad que puedan existir a nivel de empresas certificadas, permite evitar la elaboración de opciones no practicables sobre el terreno.

**2.3.5. Proponer soluciones sencillas** y adaptadas a la carencia de capacidad y a la falta de capacitación de los actores, en caso de madera titular de permiso de explotación gestionado de una manera menos industrial (bosques comunitarios, bosques comunales, explotación artesanal, aserrado en pozo).

**2.3.6. Describir el SAL con claridad** facilita su comprensión y su aplicación ulterior. Una atención particular se debe brindar a la estructuración y a la consolidación de mecanismos de control y de verificación: definición de una organización, de procedimientos, de responsabilidades, de medios humanos y técnicos, de mandatos, de facultades y autoridades necesarias para funcionar. Se deben describir de forma explícita los mecanismos que se deben poner en práctica en caso de no conformidad, y las consecuencias sobre la emisión de las licencias FLEGT.

**2.3.7. Organizar “pruebas en blanco”** como segundo objetivo ayuda a confrontar el trabajo teórico realizado durante las negociaciones con la realidad sobre el terreno. Esta es una etapa fundamental para corregir proyecciones y también para probar la capacidad de los funcionarios administrativos de poner en práctica lo que se ha negociado. Este aspecto permite también alimentar la reflexión sobre el escenario institucional más adecuado para realizar esta función de verificación: ya sea utilizando las estructuras administrativas de control tal y como están, ya sea agregando nuevas estructuras, subcontratando la verificación a un proveedor de servicios, o apoyándose en los sistemas existentes en el entorno privado.

**2.3.8. Volver obligatorio, en los términos de referencia de los proveedores de servicios encargados de desarrollar el sistema de trazabilidad:** 1) la incorporación de la situación actual; 2) la incorporación de las restricciones contextuales; 3) el recurso a programas informáticos de código abierto. Se deben desarrollar la interfaz y el mantenimiento en función de las capacidades de las administraciones beneficiarias, de la internalización por las administraciones beneficiarias siendo un criterio de la validez del producto.

**2.3.9. Realizar análisis costos-beneficios** del SAL desde que se haya alcanzado una posición avanzada en la mesa de negociaciones es, sin lugar a dudas, algo que se debe fomentar. En efecto, estos estudios deben permitir aclarar la repartición de los costos de inversión y de funcionamiento que deben solventar los gobiernos, las empresas forestales y los proveedores de fondos, y sobre todo evaluar los ingresos complementarios del Estado, una vez que se fiscaliza la producción conforme a la ley.



© Giulio Napolitano

## 2.4. ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE DIFERENCIAL ENTRE LO LOCAL Y LO INDUSTRIAL

Algunos estudios específicos han demostrado hasta qué punto es importante el mercado local –alimentado principalmente por un sector de producción artesanal– tanto a nivel de volumen de madera comercializada, de su extensión geográfica, de la cantidad de colaboradores, de su estructuración como de su principal impacto socioeconómico. En algunos países se ha constatado, además, que la explotación artesanal alimenta no solamente el mercado local sino también una parte no indiferente de las unidades industriales de transformación. Surge de esta forma el debate sobre si integrar o no integrar el mercado local en los AVA durante las negociaciones correspondientes. En todos los países y por diversas razones (excepto en la RCA<sup>33</sup>) se ha constatado la exigencia de incluir este componente en los AVA. Desde un punto de vista práctico, no incluir desde el principio el mercado local en las negociaciones del AVA habría aumentado la complejidad del sistema para asegurar la legalidad, ya que hubiera sido necesario implementar un sistema de gestión diferencial de los flujos en la entrada de las fábricas, en función del origen, controlado o no, del suministro. El AVA brinda, además, una oportunidad política para racionalizar el funcionamiento de este sector mal administrado, de quebrar las redes de corrupción bien establecidas que muchas veces captan

<sup>33</sup> Si bien en el código forestal de 2008 se reconoce la explotación artesanal, por el momento no se ha adoptado ningún decreto de aplicación. Para la administración, esta laguna reglamentaria justifica el hecho de no tomar en cuenta el mercado local en los AVA mientras este mercado, si bien sigue teniendo igual magnitud del de explotación industrial oficial, se mantiene ubicado en los alrededores de Bangui, sin tocar el sistema del macizo forestal.

<sup>34</sup> Marfo. 2010. *Chainsaw Milling in Ghana: Context, drivers and impacts*.



©Yann Petrucci

### Ejemplo 2.4.1: El AVA en Ghana – factor desencadenante para la preparación de un texto jurídico en materia de explotación artesanal

La explotación artesanal de Ghana constituye una extracción anual de 2,5 millones de metros cúbicos (la cuota anual autorizada por la industria formal es solamente de un millón de metros cúbicos) y contribuye a alrededor del 84 por ciento de la oferta maderera del mercado local<sup>34</sup>. De tal forma que, durante la fase de pre-negociación, las partes interesadas se pusieron de acuerdo sobre la importancia de incluir el mercado local en las negociaciones de un AVA, y no únicamente el mercado de exportación. Con este cometido se creó un grupo de trabajo técnico para identificar las medidas que permitirían abordar el problema de la explotación artesanal. Después de la firma del AVA se adoptó una nueva política para el mercado local. Ésta comprende toda una serie de medidas para influir tanto en la demanda como en la oferta de madera legal en el mercado local. Entre otras medidas, cabe destacar el desarrollo de un sector legal de producción artesanal de madera y la adopción de textos reglamentarios en favor de una política de suministro de madera legal en los mercados públicos. Por supuesto que aún queda mucho por hacer, sin embargo el AVA ha brindado un medio por el cual las medidas identificadas para afrontar la explotación forestal ilegal que aprovisiona el mercado local se benefician del apoyo del conjunto de partes interesadas.



en sus filas a los funcionarios administrativos y permitir que este sector se convierta en un pilar de desarrollo socioeconómico a nivel de la localidad. Además, por medio del AVA se trata de empujar esta actividad en un sector económico integral, conocido, administrado,



#### **Ejemplo 2.4.2: Trato diferencial del mercado local y del mercado de exportación en Liberia**

Liberia es actualmente el país forestal africano más comprometido en la reforma del funcionamiento y del encuadramiento de su sector forestal local, y esto antes de iniciar las negociaciones de un AVA con la UE. Al adoptar desde 2006 la reforma de la Ley forestal nacional, el Gobierno de Liberia había reconocido, en efecto, la necesidad de formalizar y de regular la explotación artesanal con el fin, por un lado, de elevar al máximo los beneficios socioeconómicos del sector y, por el otro, de reducir los impactos de este tipo de explotación forestal sobre el medio ambiente.

En tanto, Liberia estaba lejos de haber concluido la reforma de su sector local antes de firmar su AVA. Un calendario específico para la incorporación de esta temática se ha integrado en el Anexo VII del acuerdo.

donde la promoción se garantiza en un marco claro y transparente. En fin, es también la ocasión para reducir progresivamente esa competencia desleal que crea distorsiones del mercado, que enfrentan muchos operadores económicos quienes, desde el punto de vista del respeto de la ley, no pueden proponer los mismos precios ofrecidos por los operadores informales. En otras palabras, la integración del mercado local en el AVA es la selección de un enfoque administrativo de control de la explotación artesanal, en contraposición a una actividad informal desarrollada al margen de las políticas existentes.

Para lograr la formalización de este sector se necesitan reformas profundas. Los estudios realizados por el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR) sobre este aspecto proponen una serie de opciones para ayudar a los países a enfrentar este desafío, entre otras: 1) poner el aspecto económico al centro de las reformas y evitar la adopción de una tributación prohibitiva para que la formalización del sector pueda enraizarse en las prácticas cotidianas de los actores; 2) implementar programas de capacitación a beneficio de los actores involucrados en el sector y mejorar el acceso a los mercados y a los recursos; 3) revisar las condiciones de “propiedad” de los recursos; 4) concebir un tipo de manejo a medida con la creación de nuevos tipos de permiso o la modificación de las condiciones y de los procedimientos para la obtención de los permisos existentes; 5) mejorar la gobernanza global del sector, específicamente gestionando mejor la acción de los funcionarios del Estado (principalmente para evitar que se mantenga una parafiscalidad paralela a pesar de las reformas).

En la práctica, hay que reconocer que esta voluntad legítima de no crear una legalidad a dos velocidades, rápidamente ha chocado con el hecho de que el tiempo necesario para la regulación de los mercados locales no es el mismo de la madera industrial. ¿Cómo abordar las exigencias de legalidad frente a la madera local, dado que el marco jurídico y reglamentario pertinente es inadecuado? La adopción de una hoja de ruta única significa, implícitamente, que el ritmo y la duración del tiempo requerido para la elaboración de los sistemas serán dictados por la velocidad de las reformas en el mercado local. Esta es, sin lugar a dudas, una de las razones por las cuales la fase de ejecución del AVA conoce los retrasos que estamos constatando hoy día.

<sup>35</sup> Resulta que el acceso a los recursos con frecuencia está en manos de los intermediarios de los propietarios “consuetudinarios” que no solamente venden “su” madera a precios irrisorios, sino que también prefieren venderla en vez de conservarla porque saben que el Estado (propietario “legal”) podría vender los recursos en su lugar a las empresas industriales, quitando posibilidades de ganancias a estos intermediarios.

### *Consejos de buenas prácticas:*

**2.4.1. Perfeccionar el análisis del sector maderero local**, amplificarlo al conjunto de territorios concernientes y describir con precisión las zonas de producción, los flujos de transporte, los volúmenes de extracción forestal, además de las recaídas económicas en cada etapa, las condiciones legales de explotación y las dinámicas de los mercados.

**2.4.2. Mantener un enfoque realista en la adopción de las reglamentaciones del mercado local**, con el fin de adaptarse a los contextos locales y de que los actores pertinentes puedan asimilarlo con facilidad. Las formalidades administrativas deben ser estimulantes, contener una reducción de la parafiscalidad y de fácil comprensión para los diferentes actores. La simplicidad debe permitir la restricción, por un lado, de la explotación artesanal en las zonas más degradadas y las más accesibles, estipulando, por el otro, normas de explotación fácilmente comprensibles.

**2.4.3. Seguir un calendario realista** y sobre todo integrar las particularidades de los actores, además de las propuestas de incentivación fiscal, en la programación sobre la integración del mercado local en los AVA. Los aspectos de la capacitación y de la transferencia de competencias se deben abordar, de igual forma, paralelamente con una revisión del acceso a los recursos (tipos de permisos, zonas explotables, normas de explotación, etc.). El sentido de apropiación del proceso por estos pequeños actores es una clave del éxito de la ejecución del AVA.

**2.4.4. Reconocer la magnitud de la corrupción** a nivel local como una de las principales restricciones que impiden la elaboración efectiva de una reglamentación sobre la explotación artesanal y prever acciones correctivas que, por ejemplo, mejoren la transparencia (explicación de las normas, del papel de la fiscalidad y de las formas de percepción de los diferentes impuestos, del establecimiento de mecanismos de recolección de quejas, etc.), y la accesibilidad de la información en toda la cadena de producción.

*“¿Qué lógica tendría mejorar la gobernanza y la transparencia de la parte de nuestro sector forestal orientada hacia las exportaciones si abandonáramos nuestro sector forestal local, cuyos volúmenes son más trascendentales, y que revierte mayor importancia para nuestras poblaciones? El AVA es una negociación. Hemos aceptado las preocupaciones de la Unión Europea, que lucha por la legalidad de sus importaciones de madera provenientes de nuestro país, pero le hemos pedido que comprenda nuestra necesidad de ordenar mejor nuestros importantes mercados locales, en miras a una mayor transparencia y por una mejor contribución a la mitigación de la pobreza a escala local.”*

Miembro del Gobierno,  
República Democrática del Congo, 2013

## Conclusión

Por su carácter participativo e inclusivo, los AVA se proponen cambiar la manera de operar de los actores forestales –ya sea del sector privado, del gobierno o de la sociedad civil– que participan en este sector con el fin de producir solamente madera de origen legal. Los AVA se han negociados de tal forma que reflejan las prioridades y desafíos encontrados por el país asociado para mejorar su gobernanza forestal. Cada uno de los AVA negociados tiene un carácter único, en la medida en que se adapta a la situación del país, teniendo sin embargo un objetivo común: contribuir a la gestión sostenible de los macizos forestales tropicales.

En cuanto a la ambición de estos acuerdos, hay que admitir que su ejecución se ha revelado más compleja de lo previsto. Hay que aceptar, entonces, que la elaboración y la implementación de los sistemas previstos necesitan tiempo. Siete años después del inicio de las primeras negociaciones, ninguno de estos acuerdos está operando en su pleno potencial sobre el terreno y aún no se han emitido licencias FLEGT. Sin embargo, el trabajo de fondo prosigue y es menester poner de relieve algunos avances significativos:

- La apertura de un diálogo político en (y entre) los grupos de actores ha permitido principalmente a los grupos más pobres –como los representantes de las poblaciones de la localidad que dependen de los bosques– ejercer un papel cada vez más importante e influir en la toma de decisiones que tienen impacto en sus medios de vida.
- El proceso AVA ha conducido a la creación de consenso entre las partes interesadas alrededor de diferentes cuestiones.
- La negociación de un AVA lleva a un diagnóstico participativo y abierto del funcionamiento de un sector, algo que no se había realizado antes. Estos debates permiten develar algunos tabúes, como la corrupción y proponer las medidas de corrección adecuadas.
- La aclaración de la noción de legalidad de la madera y las reformas que se han realizado para hacer más coherente el marco reglamentario son piedras miliarias fundamentales para una mejor aplicación de la legislación.
- La elaboración de procedimientos de control, claros y transparentes, debería facilitar la aplicación del marco jurídico.
- La implementación de medidas para un mejor control del mercado local y para proponer alternativas factibles, incitando a los actores del sector a declarar sus actividades y a formalizarse en un marco económicamente rentable, permitirá a este sector convertirse en un pilar del desarrollo socioeconómico a nivel local.
- En fin, se desarrollan las colaboraciones y los intercambios entre los países del Sur del mundo que permiten a los países AVA discutir y compartir sus experiencias sobre el proceso AVA, además de transmitir sus habilidades (por ejemplo la transferencia de competencias sobre la observación independiente realizada por la sociedad civil).

Sin embargo, con la recesión, se ha constatado que para poder operacionalizar los AVA se deben echar a andar esfuerzos importantes en los siguientes campos:

- Se debe ejecutar el AVA de forma conjunta (UE-país asociado) garantizando la participación de todas las partes interesadas. Éstas deben mantenerse vigilantes sobre estos aspectos para garantizar el éxito del AVA. Además, los problemas que surgen durante la fase de implementación se deben debatir de forma regular y abierta.
- Se debe describir con rigor y pragmatismo el sistema de trazabilidad, implementándolo por medio de estructuras experimentadas que tengan un mandato claro, que operen en la situación real, que abarquen a todos los actores y garanticen la transferencia no solamente de las competencias sino también del sistema a las estructuras administrativas de la localidad.
- La transparencia de las actividades en el sector está entre las bases del compromiso adquirido por el país asociado con la firma de un AVA. La compilación y la publicación de la información sobre el sector forestal, tal y como se presenta en el anexo del acuerdo, es una buena medida que



parece demasiado sencilla de adoptar pero que, en la práctica, choca con frecuencia contra una actitud conservadora de protección de los datos.

- Algunos AVA prevén el reconocimiento de algunas certificaciones privadas en el marco del SAL. El reconocimiento formal de estas certificaciones debe ir de la mano con un análisis de las normas y de los procedimientos utilizados para velar porque estos estén conformes a las exigencias del AVA.
- El mercado local, en su mayoría informal, requiere de medidas originales, donde los plazos de aplicación son mayores que los del mercado de exportación, con el fin de que se puedan ajustar a las exigencias del AVA.
- En fin, la reforma del marco reglamentario es fundamental porque debe permitir a los países asociados dotarse de herramientas reglamentarias sencillas y coherentes. Los procesos de reforma deben constituir una prioridad en la agenda de ejecución del AVA y ser lo más participativos e inclusivos posible.

Actualmente 15 países están en fase de negociación o de ejecución de un AVA. Los países de África Central y Occidental fueron los primeros en negociar y en implementar un AVA. De tal forma que este documento propone una reflexión no exhaustiva sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha funcionado menos bien en las fases de pre-negociación y de negociación de los AVA, en África Central y Occidental, destacando un conjunto de prácticas consideradas como “buenas” por estos países. La fase de pre-negociación es fundamental ya que debe permitir al país asociado y a las partes interesadas el lanzamiento de una reflexión nacional sobre las prioridades y necesidades del país, para tomar la decisión más adecuada al contexto del país, es decir, determinar si el AVA es la respuesta más oportuna para conseguir los objetivos de la legalidad de la madera y de una mejor gobernanza forestal. La fase de negociación, por su lado, debe establecer las bases para una mejor gobernanza y ser también realista, inclusiva y participativa con el fin de permitir una implementación exitosa del AVA. Este estudio ofrece, entonces, un conjunto de herramientas y de enseñanzas que podrían permitir a futuros países interesados en comprometerse (o ya comprometidos) en un AVA, tomar las decisiones más adecuadas al contexto local. Si nuevos países se comprometen en el proceso AVA, se podrían inspirar en algunas enseñanzas aprendidas de la experiencia de los países más avanzados en este proceso, pero deberían tener

en cuenta que, por su naturaleza misma, las soluciones propuestas en un país “A” podrían no ser adecuadas al contexto de un país “B” y viceversa. Este aspecto, que representa a la vez la fuerza y la complejidad de los AVA, explica también probablemente el tiempo necesario para llevar a cabo las reformas propuestas en estos acuerdos ambiciosos. Es en este nivel que, sin lugar a dudas, reside la principal enseñanza aprendida en esta década de implementación del Plan de acción FLEGT y que requiere, entonces, de parte de los países comprometidos en el proceso AVA, una perseverancia y una voluntad política a toda prueba para la consecución de los objetivos fijados en estos Acuerdos voluntarios de asociación.



©Emmanuel Groutel

## Bibliografía

**Brack, D. & Lèger, C.** 2013. *Exploring credibility gaps in the VPAs – a review of independent monitoring initiatives and lessons to learn*. Reino Unido. (disponible en [www.globalwitness.org/sites/default/files/IM-VPAsFinalWeb\\_EN.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/IM-VPAsFinalWeb_EN.pdf)).

**Comisión Europea.** 2007. *FLEGT Briefing notes*. Bruselas. (disponible en <http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/78077/en/>).

**Comisión Europea.** 2012. *La lucha contra la tala ilegal – Experiencias del Plan de acción FLEGT de la UE*. Luxemburgo. (disponible en <http://bookshop.europa.eu/es/la-lucha-contra-la-tala-ilegal-pbMN3112972/>).

**FAO.** 2006. *Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal*. Estudio: FAO Montes 145. Roma. (disponible en [www.fao.org/docrep/008/a0146s/a0146s00.htm](http://www.fao.org/docrep/008/a0146s/a0146s00.htm)).

**FAO.** 2012. *Compendium on experiences from the Voluntary Partnership Agreement (VPA) process in Central and West African countries*. Roma. (disponible en [www.fao.org/forestry/37830-09c6e70d4769baf6bbe6721cbd5422b58.pdf](http://www.fao.org/forestry/37830-09c6e70d4769baf6bbe6721cbd5422b58.pdf)).

**FERN.** 2012. *Stakeholder engagement in FLEGT VPA negotiations: Approaches used and lessons learned*. Bruselas.

**FERN.** 2013. *Improving forest governance: A Comparison of FLEGT VPAs and their Impact*. Bruselas. (disponible en [www.illegal-logging.info/sites/default/files/uploads/VPAComparisoninternet.pdf](http://www.illegal-logging.info/sites/default/files/uploads/VPAComparisoninternet.pdf)).

**Instituto forestal europeo, Mecanismo FLEGT de la UE.** 2012. *Guide des bonnes pratiques pour l'élaboration des définitions de la légalité dans des Accords de partenariat volontaire FLEGT*. Barcelona. (disponible en [www.euflegt.efi.int/publications/-/document/28047](http://www.euflegt.efi.int/publications/-/document/28047)).

**Instituto forestal europeo, Mecanismo FLEGT de la UE.** 2013. *How can a VPA contribute to poverty reduction?* Barcelona. (disponible en [www.euflegt.efi.int/documents/10180/23005/How%20can%20a%20VPA%20contribute%20to%20poverty%20reduction](http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23005/How%20can%20a%20VPA%20contribute%20to%20poverty%20reduction)).

**Logging off.** 2008. *Consultation requirements under FLEGT, Note d'information n.1*. Bruselas. (disponible en [http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/Logging%20off%20%28Consultation%20requirements%20under%20FLEGT%29%20document\\_4166\\_4167.pdf](http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/Logging%20off%20%28Consultation%20requirements%20under%20FLEGT%29%20document_4166_4167.pdf)).

**Overdevest, C. & Zeitlin, J.** 2013. *Constructing a transnational timber legality assurance regime: Architecture, accomplishments, challenges*. Forest Policy and Economics. (disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2013.10.004>).

**Pritchard, J., Lesniewska, F., Lomax, T., Ozinga, S. & Morel, C.** 2014. *Garantir les droits communautaires aux terres et aux ressources en Afrique: guide de réforme juridique et des meilleures pratiques*. Londres. (disponible en [www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2014/01/securingcommunitylandresourcesguidefrenchjan2014.pdf](http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2014/01/securingcommunitylandresourcesguidefrenchjan2014.pdf)).

---

**Para más información:**

**Comisión Europea.** 2009. *Capacity4dev*. (disponible en <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-flegt/>).

**Comisión Europea.** 2013. *Reglamento de la madera de la UE*. (disponible en [http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/index_es.htm)).

**Comisión Europea - DG Environment.** 2013. (disponible en [http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal\\_logging.htm](http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm)).

**FAO.** 2012. *Programa UE FAO FLEGT*. (disponible en <http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/es/>).

**Instituto forestal europeo, Mecanismo FLEGT de la UE.** 2013 (disponible en <http://www.euflegt.efi.int/home/>).

**Logging off.** 2013. (disponible en <http://loggingoff.info/>).

**Portal sobre tala ilegal.** 2014. (disponible en <http://www.illegal-logging.info/>).





## ANEXO 1: GLOSARIO

**Acuerdo voluntario de asociación (AVA):** Acuerdos bilaterales jurídicamente vinculantes entre la UE y un país asociado productor de madera para garantizar que sólo la madera extraída de forma legal sea importada en el mercado europeo.

**Auditoría independiente:** El auditor verifica cada 3 a 12 meses que el AVA funcione conforme a lo previsto y que garantice efectivamente la legalidad de la madera. Esta auditoría independiente confiere toda su credibilidad a las licencias FLEGT, una vez emitidas. La auditoría independiente se distingue de los demás elementos del SAL, ya que no se trata de un actor de la verificación de la legalidad y de la trazabilidad (no se sustituye a la administración del país asociado).

**Definición de legalidad:** Esta definición reagrupa el conjunto de leyes de un país asociado que permiten determinar lo que se entiende por madera legal. La definición de legalidad es un proceso participativo, propio de cada país asociado. La elaboración de esta definición debe ser aprobada por todas las partes interesadas.

**Diligencia debida:** El núcleo de la noción de “diligencia debida” es que los operadores realicen un ejercicio de manejo del riesgo para reducir al mínimo el riesgo de llevar al mercado de la UE madera extraída ilegalmente, o productos madereros que contienen madera extraída ilegalmente.

Los tres elementos clave del “sistema de diligencia debida” son:

- Información: El operador debe tener acceso a la información que describa la madera y los productos madereros, el país de extracción, las especies, la cantidad, los detalles del proveedor y la información sobre la aplicación de las leyes nacionales.
- Evaluación del riesgo: El operador deberá evaluar el riesgo de presencia de madera ilegal en su cadena de suministro, basándose en la información identificada en el párrafo anterior y tomando en cuenta los criterios establecidos en el Reglamento de la madera de la Unión Europea.

- Mitigación del riesgo: Si por medio de la evaluación se presume que hay riesgo de madera ilegal en la cadena de suministro, se debe mitigar este riesgo solicitando información adicional y verificación del proveedor.

**Emisión de licencias FLEGT:** Estas licencias se emiten cuando se ha demostrado que se han realizado controles suficientes y que la madera controlada cumple con la definición de legalidad. Con esta licencia es posible acceder al mercado europeo.

### Matriz de legalidad:

- 1) Información, preparación y creación de consenso:
  - Intercambio de la información.
  - Los actores se reúnen para debatir y comprender el proceso AVA y llegar a un consenso sobre la oportunidad de entablar o no la negociación de un AVA.
- 2) Negociaciones bilaterales:
  - Negociación del contenido de un AVA (texto y anexos) con la UE.
- 3) Ratificación del AVA y su ejecución:
  - El AVA es ratificado por el país productor y por la UE.
  - Implementación de los sistemas convenidos en el AVA.
  - Un auditor independiente verifica que el SAL sea operacional.
- 4) Licencias FLEGT:
  - Emisión de licencias FLEGT.

**Plan de acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT):** Al reconocer su papel como uno de los principales consumidores de madera del mundo, la UE aprobó el Plan de acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT) en 2003, con el fin de promover una mejor gobernanza del sector forestal y de evitar que la madera ilegal entre en el mercado europeo.

**Trazabilidad:** Exigencias requeridas por sistemas capaces de dar seguimiento a la madera y a los

productos madereros a lo largo de la cadena de producción, desde el punto de origen en el bosque hasta el punto de exportación.

**Reglamento de la Madera de la Unión Europea (EUTR, por sus siglas en inglés):** El EUTR es jurídicamente vinculante para los 28 Estados Miembros de la UE y prohíbe la entrada de madera ilegal en el mercado europeo a partir del 3 de marzo de 2013. De conformidad con el EUTR, los operadores que lleven madera o productos madereros al mercado europeo –extraída en la UE o fuera de sus fronteras– deberán observar la “diligencia debida” para reducir al mínimo el riesgo de perpetuar el aprovechamiento maderero ilegal.

**Sistema para asegurar la legalidad (SAL):** La función de los sistemas para asegurar la legalidad es ofrecer medios confiables para distinguir entre los productos forestales extraídos de forma legal y los que no lo son. Los SAL se componen de cinco elementos clave: 1) una definición de madera legal basada en la legislación del país productor de madera; 2) un sistema de trazabilidad; 3) un sistema para verificar la aplicación de la definición de legalidad y del sistema de trazabilidad; 4) un sistema de licencias FLEGT; 5) una auditoría independiente.

**Verificación:** Exigencias en términos de verificación del cumplimiento de la definición de la legalidad, además de un control de la cadena de suministro. La verificación es el eje fundamental sobre el que gira un SAL, mecanismo que garantizará que los productos madereros exportados provienen de origen legal. La noción de “verificación” significa la confirmación por medio de pruebas tangibles de que las exigencias especificadas han sido satisfechas, lo que conlleva la necesidad de:

- definir las exigencias (las de las matrices de legalidad y las del sistema de trazabilidad);
- definir las actividades de control y de evaluación para verificar la satisfacción de estas exigencias.









*Para más información, póngase en contacto con:*

**Robert Simpson**

Director del Programa

Programa UE FAO FLEGT

Correo electrónico: [robert.simpson@fao.org](mailto:robert.simpson@fao.org)

**Marc Vandenhaute**

Oficial Forestal

Programa UE FAO FLEGT

Correo electrónico: [marc.vandenhaute@fao.org](mailto:marc.vandenhaute@fao.org)

**Programa UE FAO FLEGT**

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00153 Roma, Italia

Correo electrónico: [EU-FLEGT-Info@fao.org](mailto:EU-FLEGT-Info@fao.org)

Sitio web: [www.fao.org/forestry/eu-flegt/es](http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/es)