



# **INFORME FINAL**

## **Volumen 1**

**(Informe Principal)**

### **Evaluación del Plan de Acción FLEGT de la UE (Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestal) 2004-2014**

Versión Final  
27 de abril de 2016



**S-FOR-S**



Exención de responsabilidad: La presente publicación ha sido elaborada con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los consultores y en ningún caso *puede considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.*

**Nota:**

Este documento fue traducido del inglés bajo la responsabilidad de S-FOR-S, por Ernst-Paul Zambon, miembro del equipo evaluador, y revisado por pares por Doralice Ortiz Ortiz, hablante nativo de Colombia.

A lo largo del presente informe, traducido al español, se han dejado ciertos textos (p.e. nombres y siglas de organizaciones, referencias a documentos, entre otros) en su idioma original. Con el fin de diferenciar los mismos, éstos se han incluido en letra cursiva.

*Fotos de portada*

*Sistema de trazamiento de madera utilizada por una compañía maderera en Kumasi (Ghana, mayo de 2015)*

*Créditos: Ernst Paul Zambon*

*Patio de un aserradero local (Ghana, mayo de 2015)*

*Créditos: Marlen Arkesteijn*

*Mercado de madera Sokoban en Kumasi (Ghana, mayo de 2015)*

*Créditos: Ernst Paul Zambon*

*Dueño de una pyme certificada para SVLK, el SAL de Indonesia (Indonesia, junio de 2015)*

*Créditos: Ernst Paul Zambon*

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>EXTRACTO.....</b>	<b>0</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>2</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN .....</b>	<b>13</b>
1.1 ANTECEDENTES .....	14
1.2 OBJETIVOS .....	14
1.3 ALCANCE .....	15
1.4 EL INFORME .....	15
<b>2 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN .....</b>	<b>17</b>
2.1 ENFOQUE GENERAL, PROCESS Y PERÍODO DE TIEMPO .....	18
2.2 FUENTES DE INFORMACIÓN.....	20
2.3 REFLECCIONES SOBRE LA METODOLOGÍA.....	23
<b>3 EL PLAN DE ACCIÓN UE FLEGT.....</b>	<b>26</b>
3.1 LA PROCEDENCIA DEL PLAN DE ACCIÓN .....	27
3.2 LOS OBJETIVOS, LA ESTRATEGIA Y LA ESTRUCTURA .....	28
3.3 LA ARQUITECTURA DE ENTREGA .....	30
3.4 EL PERÍODO DE TIEMPO DE IMPLEMENTACIÓN .....	32
<b>4 EL ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN .....</b>	<b>34</b>
4.1 APOYO A PAÍSES PRODUCTORES DE MADERA .....	35
4.2 EL COMERCIO DE MADERA .....	51
4.3 LA CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	63
4.4 INICIATIVAS DEL SECTOR PRIVADO .....	69
4.5 GARANTÍAS FINANCIERAS Y DE INVERSIÓN .....	79
4.6 EL USO DE INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS EXISTENTES.....	83
4.7 MADERA DE CONFLICTO .....	91
<b>5 RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.....</b>	<b>97</b>
5.1 RELEVANCIA DEL PLAN DE ACCIÓN .....	98
5.2 DISEÑO DEL PLAN DE ACCIÓN .....	104
5.3 EFICACIA DEL PLAN DE ACCIÓN.....	112
5.4 IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN .....	114
5.5 EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS FLEGT.....	119
5.6 RESULTADOS EMERGENTES DE LA ACCIÓN FLEGT.....	126
5.7 EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS SUPERIORES DE FLEGT .....	132
5.8 COSTO-EFECTIVIDAD DE FLEGT.....	138
5.9 LA SOSTENIBILIDAD DE LA ACCIÓN FLEGT .....	148
5.10 LA COHERENCIA Y EL VALOR AGREGADO UE .....	154
<b>6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>162</b>
6.1 CONCLUSIONES .....	163
6.2 RECOMENDACIONES.....	177
<b>7 APÉNDICES .....</b>	<b>190</b>
<b>Apéndice 1: Datos de Comercio de Madera .....</b>	<b>191</b>
Apéndice 2: Resumen de Hallazgos sobre Gobernanza .....	194
Apéndice 3: Datos de Costos y Beneficios .....	195
Apéndice 4: Visión general de actividades REDD+ en países AVA .....	202
Apéndice 5: Iniciativas / Organizaciones mencionadas bajo 4.4 – Iniciativas del Sector Privado.....	203

## FIGURAS

Figura 1: Teoría de Intervención del Plan de Acción UE FLEGT 2003 – reconstruida. ....	30
Figura 2: Una línea de tiempo de FLEGT global – Fuente: compilado por el equipo de evaluación con base en varias fuentes.....	33
Figura 3: Apoyo de EM a países productores.....	36
Figura 4: Montos indicativos aportados por la UE y los EM para Área de Acción 1 por país, 2003-2014. Fuente: Análisis de Encuestas. Notas: Solamente está reflejado el apoyo arriba de los 5 M€. En rojo: Países o regiones Non AVA.....	37
Figura 5: Un marco para el análisis de FLEGT en un País AVA .....	38
Figura 6: Encuesta Pública – Logros principales del Plan de Acción UE FLEGT (85 respondientes).....	41
Figura 7: Apoyo de facilitación en países AVA (datos de EFI) .....	42
Figura 8: Afiche en la pared de una ONG ambiental en Camerún .....	89
Figura 9: Razones de países socios para involucrarse en los AVA (Fuente: Encuesta Países AVA) .....	99
Figura 10: Importaciones directas de "madera tropical" (excluyendo las importaciones de palo de rosa de China).....	102
Figura 11: Teoría de Intervención del Plan de Acción UE FLEGT 2003 – reconstruida.....	104
Figura 12: Clasificación de diferentes características del Plan de Acción UE FLEGT (Encuesta Pública 2015).....	105
Figura 13: Estimaciones de las importaciones "ilegales" de productos Anexo II, por países importadores líderes. Las estimaciones se basan en los mismos datos fuentes, metodología y supuestos de ilegalidad adoptados en las evaluaciones recientes de Chatham House. ....	108
Figura 14: Estimaciones de la exportación de países seleccionados de productos "ilegales" del sector madera y del sector papel (basado en análisis llevado a cabo para Chatham House). ....	109
Figura 15: El Plan de Acción UE FLEGT 2014: Qué funciona y qué no funciona?.....	113
Figura 16: Importaciones de madera tropical (países AVA) a la UE desde Capítulo 44 del Sistema Armonizado (Eurostat) – en toneladas.....	127
Figura 17: Exportaciones de madera por concesiones certificados por FSC en África (CIRAD, 2014) .....	130
Figura 18: Áreas de bosque certificado por FSC y OLB en países AVA africanos (Camerún, República Centroafricana, Gabón, Congo, RDC, Ghana, Liberia y Costa de Marfil) .....	133
Figura 19: Vista general de gastos FLEGT (CE y EM) por Área de Acción.....	141
Figura 20: La distribución del presupuesto FLEGT, de acuerdo a la contribución por la CE y los EM .....	141
Figura 21: La percepción de EM sobre el nivel de eficacia del PA UE FLEGT (N=12) (izquierda) y las percepciones de países AVA de los principales logros de FLEGT (N=11) (derecha).....	145
Figura 22: Ilustración de la idea de un enfoque por fases de AVA y los posibles vínculos con el EUTR .....	185

## TABLAS

Tabla 1: Países seleccionados para análisis detallado, por Categoría de País.....	20
Tabla 2: Categorización de actores entrevistados .....	22
Tabla 3: Resumen de inversiones totales en el Plan de Acción UE FLEGT para el período 2003 – 2014 .....	139
Tabla 4: Distribución de financiamiento por grupo de países (todas las Áreas de Acción, pero sin incluir Actividades Globales o Actividades Multi países).....	139
Tabla 5: Factores y condiciones que apoyan la sostenibilidad de procesos y resultados FLEGT .....	151

## ABREVIACIONES

AA	Área de Acción
AC	Autoridad Competente ( <i>Competent Authority - CA</i> )
ACE	Agencia de Crédito para la Exportación
ACL	Acuerdo de Comercio Libre
ADB	Banco Asiático de Desarrollo ( <i>Asian Development Bank</i> )
AFD	Agencia Francésa de Desarrollo ( <i>Agence Française de Développement</i> )
AfDB	Banco Africano de Desarrollo ( <i>African Development Bank</i> )
AI	Auditoría Independiente
ALD	Anti-Lavado de Dinero
AM	Ayuda Memoria ( <i>Aide-Mémoire</i> )
AOD	Ayuda Oficial de Desarrollo (ODA)
APG	Grupo Asiático/Pacífico contra el lavado de dinero ( <i>Asia/Pacific Group on Money Laundering</i> )
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático ( <i>Association of Southeast Asian Nations</i> )
ASEM	Reunión Asia Europa ( <i>Asia Europe Meeting</i> )
AT	Asistencia Técnica
ATD	Directiva de Contabilidad y Transparencia ( <i>Accounting and Transparency Directive</i> )
ATIBT	Asociación Técnica Internacional de Bosques Tropicales ( <i>Association Technique Internationale des Bois Tropicaux</i> )
AVA	Acuerdo Voluntario de Asociación ( <i>Voluntary Partnership Agreement –VPA</i> )
BEI	Banco Europea de Inversión ( <i>European Investment Bank - EIB</i> )
BID	Banco Interamericano de Desarrollo ( <i>Inter-American Development Bank</i> )
BM	Banco Mundial ( <i>World Bank</i> )
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
BV OLB	Sistema de verificación de Origen y Legalidad de Madera de Bureau Veritas ( <i>Origine et Légalité des Bois</i> )
CAR	República Centroafricana ( <i>Central African Republic - CAR</i> )
CBD	Convenio sobre la Diversidad Biológica ( <i>Convention of Biological Diversity</i> )
	Programa Forestal Comunitario ( <i>Community Based Forest Programme</i> )
CBFP	Programa Forestal Comunitaria del Reino Unido ( <i>Community Based Forestry Program</i> )
CBO	Organización Comunitaria ( <i>Community Based Organization</i> )
CdC	Cadena de Custodia
CE	Comisión Europea
CED	Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Camerún ( <i>Centre pour l'Environnement et le Développement, Cameroon</i> )
CIC	Comisión de Implementación Conjunta ( <i>Joint Implementation Committee – JIC</i> )
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal Internacional ( <i>Centre for International Forest Research</i> )
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres ( <i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wilde Fauna and Flora</i> )
COMIFAC	Comisión de Bosques de Africa Central ( <i>Commission des Forêts d'Afrique Centrale</i> )
COP	Conferencia de las Partes( <i>Conference of Parties</i> )
DEVCO	Dirección General de Desarrollo y Cooperación Internacional de la Comisión
DEVCO C2	( <i>Directorate General for International Development and Cooperation of the EC</i> ); Unidad de medioambiente, ecosistemas, biodiversidad y fauna y flora silvestre, ( <i>environment, ecosystems, biodiversity and wildlife unit</i> )
DD	Diligencia Debida
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional ( <i>Department for International Development</i> , Reino Unido)
DG	Dirección General de la Comisión Europea ( <i>Directorate General of the EC</i> )
DG-ENV	Dirección General de Medio Ambiente ( <i>DG Environment</i> )
DG-GROW	Dirección General de Mercado Interno, Industrias, Emprendimiento y Pymes ( <i>DG Internal Market, Industries, Entrepreneurship and SMEs</i> )
DHTT	Nombre de una certificadora forestal ( <i>Double Helix Tracking Technology</i> )
DUE	Delegación de la UE ( <i>EU Delegation-EUD</i> )
EBRD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo ( <i>European Bank for</i>

	<i>Reconstruction and Development)</i>
EE	Equipo de la Evaluación (del PA UE FLEGT)
EEAS	European Foreign Affairs ( <i>European External Action Service</i> )
EEUU	Estados Unidos (de América)
EFFACE	Programa de Acción de la UE para combatir los crímenes ambientales ( <i>European Union Action programme to fight environmental crime</i> )
EFTA	Área Europea de Comercio Libre ( <i>European Free Trade Area</i> )
EIA	Agencia de Investigación de Medio Ambiente ( <i>Environmental Investigation Agency, USA</i> )
EITI	Iniciativa de Transparencia de Industria Extractiva ( <i>Extractive Industry Transparency Initiative</i> )
ENRTP	Programa temático sobre Medio Ambiente y Manejo Sustentable de Recursos Naturales y Energía de la UE ( <i>EU's Thematic programme on Environment and Sustainable Management of Natural Resources including Energy</i> )
EM	Estado Miembro (de la UE); ( <i>EU Member State - MS</i> )
EQ	Pregunta de Evaluación ( <i>Evaluation Question</i> )
ETTF	Federación Europea del Comercio de Madera ( <i>European Timber Trade Federation</i> )
EUPP	La Política de Obtención de la UE ( <i>European Procurement Policy</i> )
EUR	Euro (€)
EUTR	Reglamento de la Madera de la UE ( <i>European Union Timber Regulation</i> )
F&I	Finanza e Inversión
FAI	Federación de Acreditación Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ( <i>Food and Agriculture Organization of the UN</i> )
FATF	Grupo de Tarea de Acción Financiera ( <i>Financial Action Task Force</i> )
FCM	Federación de Comercio de Madera
FERN	Nombre de una ONG medioambiental
FGMC	Programa de Gobernanza Forestal, Mercados y Clima ( <i>Forest Governance, Markets and Climate programme, UK</i> )
FLA	Alianza de Legalidad Forestal ( <i>Forest Legality Alliance</i> )
FLEG	Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestal ( <i>Forest Law Enforcement and Governance</i> )
FLEGT	Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestal ( <i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i> )
FNUB	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques ( <i>United Nations Forum on Forests-UNFF</i> )
FSC	Consejo de Administración Forestal ( <i>Forest Stewardship Council</i> )
FSM	Monitoreo del Sector Forestal ( <i>Forest Sector Monitoring</i> )
FTE	Equivalente de tiempo completo ( <i>Full time equivalent</i> )
FVC	Fondo Verde para el Clima
FW	Semana FLEGT ( <i>FLEGT Week</i> )
GFR	Registro Forestal Global ( <i>Global Forest Registry</i> )
GFTN	Red Mundial de Comercio Forestal ( <i>Global Forest &amp; Trade Network</i> )
GIZ	Cooperación Internacional Alemana ( <i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> )
GTF	Foro Global de Madera ( <i>Global Timber Forum</i> )
GTS	Soluciones de Trazabilidad Global ( <i>Global Traceability Solutions</i> )
GTTN	Red Global de Trazabilidad de la Madera ( <i>Global Timber Tracking Network</i> )
GW	nombre de una ONG ( <i>Global Witness</i> )
IAP	Instrumento de Asistencia de Preadhesión
ICD	Instrumento de Cooperación para el Desarrollo
IDF	Institución de Desarrollo Financiero
IFC	Corporación Internacional de Finanza ( <i>International Finance Corporation</i> )
IEV	Instrumento Europeo de Vecindad
IFE	Instituto Forestal Europeo ( <i>European Forest Institute - EFI</i> )
IFP	Institución Financiera Privada
IMM	Proyecto de monitoreo independiente de mercado ( <i>Independent Market Monitoring</i> )

	<i>project)</i>
IPC	Índice de Percepciones de la Corrupción
IRB	Industrias Relacionadas con el Bosque
ISO	Organización Internacional para la Normalización ( <i>International Standardization Organization</i> )
ISP	Iniciativa del Sector Privado
ITTA	Acuerdo Internacional de Madera Tropical ( <i>International Tropical Timber Agreement</i> )
LCB	nombre de federación de madera francés ( <i>La Commerce du Bois</i> )
LEAF	Apoyo a la Aplicación Legal Forestal ( <i>Law Enforcement Assistance for Forest</i> )
M&E	Monitoreo y Evaluación
MBC	Mecanismo Bilateral de Coordinación ( <i>Bilateral Coordination Mechanism - BCM</i> )
McE	Memorando de Entendimiento ( <i>Memorandum of Understanding – MoU</i> )
MER	Monitoreo de Extracción de Recursos
MF	Monitor Forestal
MFC	Manejo Forestal Comunitario
MFI	Monitoreo Forestal Independiente ( <i>Independent Forest Monitoring - IFM</i> )
MFS	Manejo Forestal Sostenible
ML	Marco Lógico
MRRNN	Manejo de Recursos Naturales
NA	No aplicable
NFP	Programa Nacional Forestal ( <i>National Forest Programme</i> )
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo ( <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> )
OI	Observación Independiente
OIMT	Organización Internacional de Madera Tropical ( <i>International Tropical Timber Organization - ITTO</i> )
OLB	Sistema de verificación legal de BV ( <i>Origine et Légalité des Bois</i> )
OM	Organización de Monitoreo ( <i>Monitoring Organization – MO</i> )
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización No-Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OSP	Organización del Sector Privado
OVI	Indicador Verificable Objetivamente ( <i>Objectively Verifiable Indicator</i> )
PA	Plan de Acción
PAFC	Sistema panafricano de certificación forestal ( <i>Pan African Forest Certification</i> )
PCP(M)	Política de Contratación Pública (de Madera)
PCR(M)	Política de Compra Responsable (de Madera)
PE	Parlamento Europeo
PEFC	<i>Programme for the Endorsement of Forest Certification</i>
PES	Pago para servicios ecosistémicos ( <i>Payment for Ecosystem Services</i> )
PFNM	Productos Forestales No Maderables
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Plan Mediambiental de la Unión
PNG	Papúa Nueva Guinea
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	País Productor
PwC	<i>PricewaterhouseCoopers</i>
pyme	pequeñas y medianas empresas
RDC	República Democrática de Congo ( <i>Democratic Republic Congo</i> )
RECOFTC	Nombre de un centro de entrenamiento comunitario forestal en Tailandia ( <i>Regional Community Forestry Training Centre for Asia and the Pacific</i> )
REDD+	Reduciendo Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal ( <i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i> )
RMI	Iniciativa de Materia Prima ( <i>Raw Material Initiative</i> )
ROM	Monitoreo orientado por resultados ( <i>Result Oriented Monitoring</i> )

RSC	Responsabilidad Social Corporativa
RWE	Equivalente de madera en rollo ( <i>Roundwood equivalent</i> )
SAL	Sistema de Aseguramiento Legal de madera ( <i>Timber Legality Assurance System</i> )
SC	Comité de Gestión ( <i>Steering Committee</i> )
SCS LHV	Sistema de verificación legal de SCS ( <i>SCS Legal Harvest Verification</i> )
SDD	Sistema de Diligencia Debida
S-FOR-S	Servicios Forestales Sostenibles ( <i>Sustainable Forest Services</i> )
SFWG	Grupo de trabajo para la sostenibilidad forestal ( <i>Sustainable Forestry Working Group</i> )
SGS	<i>Société Générale de Surveillance SA</i>
SP	Sector Privado
SSI	Entrevista semi-estructurada ( <i>Semi Structured Interview</i> )
STM	Sistema de Trazabilidad de la Madera
STTC	Coalición del comercio de madera sostenible ( <i>Sustainable Timber Trade Coalition</i> )
SVLK	SAL de Indonesia
SFWG	Grupo de Trabajo Ad Hoc del Comité Forestal Corriente ( <i>Standing Forestry Committee Ad Hoc Working Group</i> )
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo ( <i>European Court of Auditors – ECA</i> )
TdR	Términos de Referencia
TFA	Alianza Forestal Tropical ( <i>Tropical Forest Alliance</i> )
TEREA	Planificación del medio ambiente de la tierra ( <i>Terre Environnement Aménagement</i> )
TFT	<i>Tropical Forest Trust</i> (antes <i>The Forest Trust</i> , ahora TFT)
TI	Transparencia Internacional ( <i>Transparency International</i> )
TIDD	Departamento de Desarrollo de Industrias de Madera, Ghana ( <i>Timber Industries Development Department</i> )
TLTV	Sistema de verificación legal de SGS ( <i>Timber Legality and Traceability Verification</i> )
TPAC	Comité para la evaluación de la contratación de madera ( <i>Timber Procurement Assessment Committee</i> )
TRG	Historial Global ( <i>Track Record Global</i> )
TTAP	Plan de Acción para el Comercio de Madera ( <i>Timber Trade Action Plan</i> )
UE	Unión Europea
UK	Reino Unido ( <i>United Kingdom</i> )
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ( <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> )
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas de Drogas y Crímenes ( <i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> )
UNREDD	Programa REDD de las Naciones Unidas ( <i>United Nations REDD Programme</i> )
UNSC	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ( <i>UN Security Council</i> )
USAID	Agencia para Desarrollo Internacional de los EEUU ( <i>United States Agency for International Development</i> )
VLC	Sistema de verificación de cumplimiento legal de <i>SmartWood/Rainforest Alliance</i> ( <i>Verification of Legal Compliance</i> )
VLO	Sistema de verificación de legalidad de origen de <i>SmartWood/Rainforest Alliance</i> ( <i>Verification of Legal Origin</i> )
VNGO	ONG de Vietnam ( <i>Vietnamese Non-Governmental Organizations</i> )
WRI	Instituto Mundial de los Recursos ( <i>World Resources Institute</i> )
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza ( <i>World Wide Fund for Nature</i> )





*Activistas locales (Ghana, mayo de 2015)*  
*Créditos: Marlen Arkesteijn*

## EXTRACTO

Un equipo de ocho expertos ha conducido una evaluación independiente de once años, (2004-2014), de implementación del Plan de Acción de la Unión Europea, para la Aplicación de las Leyes, la Gobernanza y el Comercio Forestal (*Forest Law Enforcement Governance and Trade - FLEGT*), asignado por la Comisión Europea a través del Instituto Forestal Europeo.

El Informe de Evaluación consiste en dos volúmenes: Volumen 1; el Informe Principal presenta la manera de abordar la evaluación y la metodología, una visión de conjunto del Plan de Acción, su procedencia, objetivos y estructura, y documenta el estado de arte de la implementación de las siete Áreas de Acción, comparado con las expectativas iniciales. Luego da respuesta a las diez preguntas de evaluación alrededor de las cuales ésta ha sido estructurada, relacionadas con los cinco criterios de evaluación de la OECD/DAC (relevancia, efectividad, eficiencia, impacto, sostenibilidad) y dos criterios que aplican a las políticas de la UE (coherencia/ complementariedad y valor agregado Comunitario).

Volumen 2; contiene todos los documentos de apoyo, particularmente los resultados de las encuestas y (24) Ayuda Memoria referente a FLEGT en Estados Miembros de la UE, países AVA y otros países productores y consumidores de madera. También presenta un informe detallado sobre Acuerdos Voluntarios de Asociación, cubriendo dos Áreas de Acción claves del Plan de Acción de manera más detallada: (1) Apoyo a países productores de madera y (2) Comercio de Madera.

El informe contiene lecciones y conclusiones y presenta diez mensajes claves y recomendaciones detalladas relacionadas, con el fin de guiar los esfuerzos futuros de la UE en la temática de FLEGT y, de manera más amplia, para disminuir la pérdida de cobertura forestal y promover el manejo sostenible de los recursos forestales.



*Madera aserrada ilegal siendo vendida en el mercado de madera Sokoban en Kumasi (Ghana, mayo de 2015)*

*Nota: aserrar madera con motosierra es ilegal en Ghana; la imagen demuestra claramente las marcas de la motosierra*

*Créditos: Ernst Paul Zambon*

## RESUMEN EJECUTIVO

Las principales conclusiones que surgen de la evaluación son las siguientes:

1. El Plan de Acción FLEGT de la UE sigue siendo totalmente pertinente, pero debe hacer frente a nuevos desafíos, en particular en lo que respecta a la deforestación y la conversión de los bosques.
2. El diseño general es innovador, integral y con vocación de futuro, pero es necesario clarificar la lógica de los objetivos y las intervenciones. Se deben mantener los pilares y las acciones principales, si bien el apoyo de FLEGT a los países productores debería prestarse de una forma más flexible e impulsada por la demanda; hay que solucionar los cuellos de botella que afectan a los AVA y se debe involucrar más el sector privado.
3. La implementación del Plan de Acción no ha sido lo suficientemente equilibrada; sería necesario mejorar la dirección estratégica y la supervisión del Plan de Acción de FLEGT; asimismo hay que fortalecer la supervisión del manejo y de los resultados y solicitar los recursos humanos y financieros que correspondan.
4. Al principio, la comunicación no ha sido proporcional a la importancia que tiene el Plan de Acción FLEGT de la UE como iniciativa de política innovadora y experimental. Se debería prestar más atención a las comunicaciones referentes a FLEGT, internas y externas, a todos los niveles.
5. Aunque el Plan de Acción contribuye a sus objetivos específicos, la efectividad en sus diversas áreas de acción varía mucho. Son necesarios cambios en las prioridades en los enfoques dentro y entre las áreas de acción, sobre todo en lo que se refiere a la implementación de los AVA y el Reglamento de la madera de la UE (EUTR) y la participación del sector privado.
6. Si bien se está logrando el objetivo directo de FLEGT de reducir las importaciones de madera ilegal en la UE, se requiere un cambio en el foco geográfico hacia países sin un AVA y centrarse en coaliciones internacionales si se quiere hacer frente a la tala y el comercio de madera ilegales a nivel mundial.
7. El Plan de Acción FLEGT de la UE está consiguiendo una mejor gobernanza forestal en todos los países destinatarios, tanto si tienen un AVA como si no. No obstante, persisten los problemas fundamentales de gobernanza, se retrasa el avance y es necesario un abordaje más eficaz.
8. La contribución de FLEGT al objetivo superior de Manejo Forestal Sostenible no está claro y debe ser más explícito. FLEGT ha demostrado su potencial para contribuir de manera importante a la reducción de la pobreza, pero esto requiere más atención a los mercados nacionales de madera y apoyar a los actores que operan en ellos.
9. FLEGT es coherente en gran medida con las políticas internacionales y de la UE. Aunque se debe mantener el principio de basar los AVA sobre todo en la legislación nacional, también hay que prestar la atención debida a las obligaciones derivadas de los convenios internacionales.
10. El Plan de Acción FLEGT cuenta con un claro valor añadido de la UE por su influencia en el mercado su mayor peso político. Sin embargo, la implementación efectiva requiere un apoyo político y financiero más amplio y la promoción en todos los Estados miembros de la UE, así como mejor coordinación.

## Antecedentes y objetivos de la evaluación

Este informe es el producto final del equipo de consultores a cargo de la evaluación independiente del Plan de Acción FLEGT de la UE (en adelante, el “Plan de Acción”). Sintetiza toda la información recopilada durante las fases de estudio de oficina, de campo y de síntesis, y responde a las diez preguntas en torno a las cuales se estructura la evaluación que se presenta a continuación.

Los *Objetivos* de la evaluación, tal como se definen en los Términos de Referencia, son triples:

- (1) *Documentar y valorar el avance y los logros, así como cualquier posible deficiencia o carencia: ¿qué se ha acometido y logrado con el Plan de Acción FLEGT, y cuáles han sido los principales desafíos, limitaciones, carencias y deficiencias? ¿Cuáles son los impactos deseados e imprevistos hasta el momento y cuáles son los indicios de que el Plan de Acción está produciendo cambios que probablemente conduzcan a una reducción significativa de la tala ilegal?*
- (2) *Valorar y analizar los cambios en el contexto global (incluida la evolución de los flujos comerciales de madera a nivel global, las políticas forestales internacionales, las causas de la deforestación, los desafíos de los cambios de la gobernanza y otras iniciativas de políticas que complementan el Plan de Acción) y cómo afecta todo esto a la pertinencia y la implementación del Plan de Acción.*
- (3) *Extraer enseñanzas y formular recomendaciones que podrían servir de guía para futuros esfuerzos de la UE en materia de FLEGT y, de modo más amplio, en revertir la pérdida de cobertura forestal y promover el manejo sostenible de los recursos forestales basándose en los resultados de los objetivos 1 y 2.*

El *Alcance de la evaluación* abarca los primeros 11 años de implementación del Plan de Acción FLEGT de la UE (2004-2014) y recoge todas las actuaciones emprendidas por las instituciones de la UE, los Estados miembros y los países socios, incluidos los esfuerzos de actores no gubernamentales y organizaciones internacionales. Cubre las siete áreas de actuación del Plan de Acción y sus interrelaciones. Se prestó especial atención a los Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA), que son el núcleo del Plan de Acción y han movilizado considerables recursos de los países socios, la Comisión Europea y algunos Estados miembros.

El *Informe final* de la evaluación consta de dos volúmenes: El volumen 1, el Informe principal, presenta el enfoque y la metodología de la evaluación, y una visión general del Plan de Acción FLEGT de la UE, su génesis, sus objetivos y su estructura. Contiene información general del estado de la implementación del Plan de Acción en las siete áreas de actuación frente a las expectativas iniciales. Esto constituye el material básico utilizado en el análisis presentado en la parte fundamental: el capítulo 5, que responde a las preguntas de evaluación. El volumen 1 termina con una síntesis de las conclusiones y recomendaciones principales. El volumen 2 contiene todos los anexos que apoyan y completan el contenido del informe principal, e incluye un informe más detallado sobre los AVA.

## Enfoque y metodología

El capítulo 1 presenta los antecedentes de la evaluación, sus objetivos y el alcance, y explica cómo está organizado el informe. El capítulo 2 presenta la metodología de la evaluación. A fin de responder a la complejidad de la evaluación del Plan de Acción FLEGT, que involucra a muchas partes interesadas, logros y retos, cambios de contexto, y la necesidad expresada de que la evaluación tenga “perspectiva de futuro”, el equipo ha recurrido a un *enfoque realista*. Un enfoque realista se centra en preguntas como: “¿Qué funciona y qué no funciona, a quién, en qué contexto y por qué?” y, basándose en esto, “¿Cómo se puede mejorar FLEGT?”. Aparte de recopilar y analizar datos cuantitativos sólidos, el equipo tuvo en cuenta explícitamente las perspectivas de distintos grupos de interesados en la UE y sus Estados miembros así como en países productores (con y sin un AVA) y países consumidores que no pertenecen a la UE. Se prestó especial atención a los resultados emergentes, tanto positivos como negativos, y las rutas causales subyacentes.

El proceso de evaluación se llevó a cabo en cuatro fases; durante la *Fase inicial* (diciembre 2014 - febrero 2015), se formularon las diez preguntas de la evaluación y se elaboró un marco para responderlas. La mayor parte de la revisión de la extensa literatura sobre FLEGT y otros temas relacionados acumulada en los últimos once años se llevó a cabo durante la *Fase de estudio de oficina*. Se realizaron encuestas a los Estados miembros de la UE y a todos los países con un AVA, así como una consulta pública abierta y de libre acceso en un sitio web dedicado a la evaluación. La consulta pública abierta también se publicó en el sitio web de la Comisión Europea “Tu voz en Europa”. Además, el equipo ha usado aportaciones de la Semana de FLEGT 2015 y otros eventos afines a FLEGT.

Durante la *Fase de campo*, se visitaron cinco países con un AVA, dos países productores sin acuerdo AVA, y China, un país clave en el consumo y transformación de madera. Dentro de la UE se visitaron siete Estados miembros. Asimismo hubo intercambios de correos electrónicos y se organizaron teleconferencias con dos países socios de un AVA, cuatro países consumidores de la UE y otros cuatro países consumidores no pertenecientes a la UE. Así pues, un total de 25 países de siete categorías han sido objeto de un análisis detallado.

Durante la *Fase de síntesis* (agosto - octubre 2015), se analizaron las encuestas y los memorandos, y los resultados se combinaron con los resultados iniciales presentados en el informe de la fase de estudio de oficina.

### **El Plan de Acción FLEGT de la UE**

El capítulo 3 presenta la génesis, los objetivos y la estructura, la arquitectura de las entregas y el cronograma de implementación del *Plan de Acción FLEGT de la UE*. Sitúa al Plan de Acción en su contexto histórico, lo que ayuda a comprender algunas de sus características. Aunque se llama Plan de Acción, FLEGT realmente es un marco de políticas para su implementación por parte de la Comisión Europea y sus Estados miembros. Como marco de políticas, el Plan de Acción no tiene un objetivo único, sino más bien una jerarquía de objetivos vagamente definidos y “objetivos superiores”. El *objetivo general* es bastante amplio: “apoyar los esfuerzos para abordar el problema de la tala ilegal y su comercio relacionado”.

La finalidad del Plan de Acción era ser el inicio de un proceso designado para reducir la demanda en la UE de madera de aprovechamiento ilegal, como objetivo concreto y, en definitiva, en los principales mercados del resto del mundo como objetivo global, además de fortalecer la gobernanza forestal en los países productores. Los *objetivos superiores* del Plan de Acción están mejor expresados en las “Conclusiones” del Consejo<sup>1</sup>, que subrayaron la necesidad de que FLEGT “debe abordarse en el marco del desarrollo sostenible, de la gestión sostenible de los bosques y de la reducción de la pobreza, así como de la justicia social y de la soberanía nacional”. También se destacaron los vínculos explícitos con las prioridades de desarrollo de la UE en materia de buena gobernanza y reducción de la pobreza. Se instó a los Estados miembros a proveer financiación e incorporar reformas de la gobernanza forestal a sus programas de cooperación al desarrollo.

El Plan de Acción establece un paquete de medidas mediante las cuales la CE se propone lograr los objetivos de FLEGT, centrándose en las siete amplias áreas (las “áreas de acción”) siguientes:

1. *Apoyar a los países exportadores de madera, incluyendo acciones para (1) promover soluciones justas y equitativas al problema de la tala ilegal, (2) sistemas de verificación, (3) medidas de transparencia, (4) desarrollo de la capacidad, y (5) reformas de las políticas.*
2. *Actividades para fomentar el comercio de madera legal, incluyendo acciones para (1) desarrollar el marco multilateral y buscar la cooperación multilateral, (2) desarrollar sistemas voluntarios de emisión de licencias de exportación (mediante acuerdos de*

---

<sup>1</sup> Conclusiones del Consejo sobre la Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (2003/C 268/1)

*asociación FLEGT bilaterales o regionales entre la Unión Europea y los países exportadores de madera) y, (3) revisar y elaborar opciones legislativas adicionales.*

3. *Promoción de políticas de contratación pública, incluyendo acciones para orientar a las autoridades contratantes sobre cómo tratar la legalidad al especificar la madera en los procedimientos de contratación.*
4. *Apoyo a iniciativas del sector privado, incluyendo acciones para fomentar iniciativas del sector privado sobre buenas prácticas en el sector forestal y el uso de códigos de conducta voluntarios para que las empresas privadas adquieran madera legal.*
5. *Salvaguardas para la financiación y las inversiones, incluyendo acciones para fomentar que los bancos e instituciones financieras que inviertan en el sector forestal mejoren la diligencia debida al invertir.*
6. *Apoyar el Plan de Acción FLEGT de la UE con los instrumentos legislativos existentes como: (1) legislación contra el blanqueo de capitales, (2) el Convenio CITES, y (3) otros instrumentos legislativos como el Convenio de la OCDE contra el soborno y la corrupción.*
7. *Apoyar el trabajo emprendido para abordar el problema de la madera de zonas en conflicto.*

Las siete áreas de acción del Plan de Acción FLEGT reflejan una *estrategia* para desarrollar acuerdos comerciales bilaterales voluntarios y jurídicamente vinculantes que prohíban la comercialización de madera ilegal en el mercado de la UE, apoyado por acciones colaborativas de los países productores y de los países consumidores de la UE. Los tres pilares principales de acción son: (1) *apoyo a la oferta* en los países productores para reducir la oferta de madera ilegal (mediante reformas de la gobernanza y la creación de un sistema de licencias), (2) *medidas para el lado de la demanda* en los países consumidores para reducir la demanda de madera ilegal (mediante políticas de contratación pública, iniciativas del sector privado y salvaguardas financieras y de inversión), y (3) *acuerdos comerciales*, sustentados por el *diálogo* y la *colaboración internacional*, para vincular las medidas para la oferta y la demanda e incentivar ambas.

### **El estado de la implementación**

El capítulo 4 analiza la *El estado de la implementación*. La conclusión es que los resultados y la efectividad en las distintas áreas de acción varían mucho. Un área de acción en particular (Comercio de madera) resulta ser menos efectiva, a causa de las dificultades encontradas para producir madera con licencia FLEGT. Algunas otras áreas han recibido poca atención (AA 5, 6 y 7) y su efectividad es más difícil de evaluar.

En términos de *Apoyo al lado de la oferta*, el *Apoyo a los países productores (AA1)* ha contribuido eficazmente a una “mejor gobernanza”, aunque la elevada variabilidad entre los países hace que sea difícil generalizar. Las “soluciones equitativas” han obtenido grandes logros, especialmente en la participación de diversas partes interesadas nacionales en los procesos del AVA pero, al mismo tiempo, muchas Pymes corren peligro de verse perjudicadas por la implementación de los AVA. En la mayoría de los países, la “transparencia” ha progresado mucho, pero el trabajo en los “sistemas de verificación de la legalidad” ha sido menos efectivo. El desarrollo de la capacidad de la sociedad civil y del gobierno ha sido relativamente eficaz, pero la participación real de los actores del sector privado ha seguido siendo escasa, a pesar de varias iniciativas dirigidas por organizaciones como WWF, TFT, TRAFFIC, ATIBT, ETTF y la GTF. En muchos países se han dado los primeros pasos en la “reforma de las políticas”, pero todavía se debe trabajar mucho, especialmente en términos de implementación de la nueva legislación. Hasta la fecha, las medidas en el lado de la oferta no han dado como resultado la emisión de ninguna licencia FLEGT, aunque se espera que algunos países otorguen licencias en el curso de 2016.

En el pilar de *Diálogo y colaboración internacional* (que incluye los Acuerdos comerciales), se ha visto que los diálogos bilaterales con varios países han sido eficaces, aunque se podrían utilizar mejor. En el área de *Comercio de Madera (AA2)*, los *Acuerdos Voluntarios de Asociación* parecen ser menos efectivos. Estos acuerdos ofrecen a los países que lo deseen una oportunidad de abordar problemas

sistémicos, para lograr el aprovechamiento y el comercio legal de madera frente a todos los países, no solo la UE. Sin embargo, algunos de los desafíos de gobernanza forestal resultan estar profundamente enraizados y requieren una acción continuada durante largo tiempo. Además de los problemas de la implementación, la efectividad de los AVA ha estado limitada al principio por la falta de incentivos al mercado. El EUTR aborda el problema en parte al proporcionar una vía libre al mercado de la UE para la madera con licencia FLEGT; no obstante, al no haber licencias FLEGT, los instrumentos todavía no se apoyan mutuamente como se esperaba.

En lo que respecta a las *medidas del lado de la demanda*, los esfuerzos realizados para elaborar y empezar la implementación de la legislación y los reglamentos pertinentes (FLEGT y EUTR) han sido eficaces, aunque la implementación plena se está retrasando. La “legislación adicional” prevista en *Comercio de madera (AA2)* —y concretamente la elaboración y entrada en vigor del EUTR— y las *Políticas de contratación pública (AA3)* es probable que hayan contribuido —entre otros factores— a una reducción del consumo de madera ilegal en la UE, ya que son relevantes para lograr el objetivo directo de FLEGT. En *Iniciativas del sector privado (AA4)* hubo varias actividades con éxito limitado. Como consecuencia de la falta de atención que se les prestó, las *Salvaguardas de financiación e inversión (AA5)* no han logrado ningún resultado atribuible a FLEGT. De mismo modo, el *Uso de la legislación existente (AA6)* no ha sido particularmente eficaz —con la excepción de una relación de sinergia entre CITES y el EUTR— debido sobre todo a la falta de actuaciones de los Estados miembros en este campo. Para finalizar, en el área de *Madera de zonas en conflicto (AA7)* no ha habido actividades ni logros significativos.

### **Respuestas a las preguntas de evaluación**

En el capítulo 5 se presentan las respuestas a las diez preguntas de evaluación, organizadas por criterios de evaluación.

#### **Sobre la relevancia:**

***EQ1. ¿Cuáles son los objetivos y la estrategia general del Plan de Acción de FLEGT y cómo se establecieron? ¿A qué problemas específicos respondió el PA y cómo se identificaron esos problemas? ¿Cuál era y es la pertinencia de los objetivos para estos problemas y para las prioridades, las necesidades y los intereses de las partes interesadas en los Estados miembros de la UE y en los países productores, en 2003 y ahora?***

Se vio que el Plan de Acción FLEGT de la UE ha respondido de manera innovadora a los problemas principales del sector forestal internacional en el cambio de siglo y por ello, en 2003 el Plan de Acción era sumamente pertinente. A pesar del lento avance en algunos frentes, aún existe amplio apoyo a FLEGT en la UE y en las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado de los países con un AVA, así como a mantener la Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales como sus pilares fundamentales. Los cambios del contexto global exigen la revisión de las estrategias originales del Plan de Acción. Destacan tres novedades: el papel decreciente de la UE en el comercio mundial de madera, mientras que los mercados nacionales y regionales de madera y leña han aumentado; una tendencia creciente en la conversión permanente de bosques para otros usos del suelo, legales o ilegales, en particular la agricultura; y un cambio en los compromisos mundiales y de la UE para abordar el cambio climático, la deforestación mundial y la degradación de los bosques. FLEGT puede contribuir a hacer frente a estos desafíos a través de las plataformas, las capacidades y los sistemas que ha creado, pero para combatir la deforestación global de forma eficaz será necesaria una actuación más amplia que involucre a todos los sectores que afectan al uso de la tierra, incluida una mayor integración con los esfuerzos de REDD+.

#### **Sobre el diseño:**

***EQ2. ¿Cómo se diseñaron las siete Áreas de Acción y sus correspondientes actuaciones e instrumentos de políticas, y en qué medida estos fueron necesarios y suficientes para lograr los objetivos del Plan de Acción de FLEGT? ¿Hubo omisiones importantes? ¿La selección de los países socios ha sido apropiada? A la vista de los acontecimientos externos desde 2003 y las tendencias actuales, ¿el diseño es todavía apropiado y es probable que se apropiado en el futuro?***



En lo referente al *diseño* del Plan de Acción, se vio que el Plan de Acción FLEGT de la UE se basa en un diseño innovador y experimental, que combina medidas para la oferta y la demanda y acciones comerciales y de desarrollo. La lógica de la intervención vincula el objetivo general de “*reducir la madera ilegal y su comercio relacionado*” a tres vías de impacto o subobjetivos: (1) “*el establecimiento de acuerdos comerciales que busquen minimizar la disponibilidad de productos derivados de madera ilegal en el mercado europeo*”; (2) “*medidas del lado de la demanda para reducir el uso final de madera y productos derivados de madera ilegal hacia la UE y dentro de esta*”; y (3) “*mejorar la gobernanza forestal para reducir el suministro de productos derivados de madera ilegal*”. Este enfoque hace que participen eficazmente la Comisión Europea, los Estados miembros de la UE y terceros países, además de a diversas ONG y actores del sector privado que desempeñan diferentes roles en combatir la tala ilegal y el comercio relacionado. Se considera que el diseño general tiene “*vocación de futuro*”, siempre que se hagan ciertos cambios en la *puesta en marcha e implementación* del Plan.

Aun sí, si no hubiera sido por la atención prestada al mercado nacional y por incluir la “*exportación a todos los países*”, FLEGT podría haber pasado a ser bastante irrelevante en la actualidad. La atención a los mercados nacionales y las exportaciones a todos los países han hecho que la acción de FLEGT pudiera dar un impulso real a la gobernanza forestal. Estos dos elementos (los mercados nacionales y la exportación a todos los países) no fueron incluidos en el diseño original, sino que surgieron alrededor de 2005 por la presión de las ONG.

Un elemento crucial al que se ha dedicado poca atención, considerando la magnitud de la iniciativa, es la comunicación, tanto interna como externa. Esto ha contribuido a la confusión de las partes interesadas sobre los objetivos, las estrategias y los instrumentos del Plan de Acción, y ha limitado su efectividad.

#### **Sobre la eficacia:**

***EQ3. ¿Hasta qué punto las intervenciones y las medidas políticas de las siete áreas de acción han conducido a los resultados deseados (resultados y productos)? ¿Qué mecanismos, actores y factores han influido en los niveles de los logros, y cómo se podría incrementar la efectividad de las áreas de acción?***

El Plan de Acción FLEGT ha contribuido a mejorar globalmente la gobernanza forestal y probablemente también ha ayudado a reducir la demanda y las importaciones europeas de madera ilegal. Sin embargo, el grado de efectividad alcanzado en cada una de las áreas de acción es muy variable. La valoración general es que ha habido un progreso considerable en el apoyo a los países productores y en las políticas de contratación pública. Los Acuerdos Voluntarios de Asociación han producido mejoras importantes en el área de la gobernanza forestal y se ha introducido el Reglamento de la madera de la UE, aunque no esté plenamente operativo. Las iniciativas del sector privado han recibido algún apoyo, pero podrían haber gozado de más compromiso por parte de la UE (la Comisión Europea y los Estados miembros) y el propio sector privado.

Los progresos en materia de la madera de zonas en conflicto, de los aspectos financieros y de inversión, y del uso de la legislación existente se han quedado atrás. La mayoría de los cuellos de botella graves se encuentran en el área de acción del “Comercio de madera”, que incluye los AVA y el EUTR. Aunque se reconocen los muy ambiciosos objetivos de esta área de actuación, el progreso realizado en algunos países y el impacto que el desarrollo de los sistemas de emisión de licencias ya ha tenido en los comportamientos y las prácticas en previsión de la llegada de las licencias, las dificultades experimentadas para cumplir los requisitos de los sistemas de verificación de la legalidad de la madera y producir madera con licencia FLEGT, hacen que muchos actores se hayan vuelto escépticos respecto a FLEGT. Además, la implementación del EUTR, adoptado como legislación nacional para apoyar la implementación del AVA ha sido escasa. Es necesario replantear esta área de acción.

## **Sobre la eficacia:**

***EQ4. ¿Los elementos del Plan de Acción FLEGT han sido implementados equilibradamente, de manera que se refuerzan entre sí y produzcan la sinergia esperada? ¿Ha habido deficiencias o carencias en la implementación y la gestión del Plan de Acción de FLEGT, y cómo ha afectado esto a su eficacia general?***

Se han creado estructuras para la gestión y la coordinación de las actividades con el Plan de Acción FLEGT, pero no han sido lo suficientemente eficaces. No existe una estrategia clara de implementación que guíe la planificación de las actividades más allá de lo que surge de los procesos de base en los países socios, ni ningún indicador para la supervisión orientada a resultados. Como consecuencia, las siete áreas de acción no han sido implementadas equilibradamente y las sinergias entre las áreas de actuación podrían ser mayores. La planificación y los sistemas de supervisión de los AVA y sus correspondientes actuaciones de apoyo han empezado a ser operativas, pero no está claro cómo aprovechar esto en los procesos estratégicos de FLEGT. Mientras tanto, los recursos humanos para la gestión de las actuaciones de FLEGT, y en particular de los AVA, han sido sobreutilizados debido a la imprevista complejidad de los procesos del AVA y a las obligaciones a largo plazo que involucran; una continuación de las actuaciones FLEGT/AVA requerirá adecuar los recursos. Aunque FLEGT ha movilizado considerables recursos, no hay una función central que registre el financiamiento de FLEGT, sus proyectos y sus costes, y ofrezca orientación estratégica. Esto dificulta la supervisión de su análisis coste-eficacia.

***EQ8. ¿En qué medida las diversas actuaciones de FLEGT por parte de la CE, los Estados miembros y los países socios han sido instrumentos rentables y proporcionados para lograr los objetivos de FLEGT?***

Muchas partes interesadas de los países productores reconocen que FLEGT es un proceso relativamente rentable pero a largo plazo, justificable por muchas razones, incluidos los beneficios más generales de gobernanza. Hay una profunda necesidad de una participación mayor del sector privado y de la simplificación de los procedimientos para cumplir los requisitos del AVA/EUTR para incrementar la rentabilidad de las empresas forestales. Al mismo tiempo, hay indicios de que los procesos de FLEGT son muy exigentes en recursos humanos y suponen una carga considerable para las autoridades públicas, tanto en la UE como en los países productores.

Como se carece de información detallada sobre los gastos y beneficios de FLEGT, la evaluación se centró en el análisis de costos y beneficios basándose en estimaciones. Se estima que las inversiones en el Plan de Acción FLEGT para el periodo 2003-2014 fueron de 900 millones EUR, incluyendo los diferentes presupuestos de la Comisión Europea, los Estados miembros y las contribuciones de los países socios. El gasto principal (> 73%) ha ido al AA1 (Apoyo a los países productores). No obstante, hay que destacar que una parte considerable de la ayuda a los países productores ha sido para apoyar el comercio e iniciativas del sector privado. Un total de 46 países han recibido ayuda directa con el AA1, siendo 15 de ellos países con un AVA. Se ha visto que la ayuda de FLEGT ha sido muy desigual de un país a otro, y participar en un AVA no garantiza el apoyo directo de la Comisión Europea ni de los donantes. Por último, se descubrió que las contribuciones, en términos de recursos humanos o financieros, varían significativamente entre Estados miembros y países socios.

## **Sobre el impacto:**

***EQ5. ¿En qué medida se han logrado o es probable que se logren los objetivos del PA de FLEGT? ¿En qué medida y cómo contribuyeron las actuaciones de FLEGT a estos logros, y hasta qué punto los logros fueron el resultado de otros instrumentos y tendencias? ¿Qué actores, factores y mecanismos están afectando al impacto del PA de FLEGT? ¿Qué partes interesadas se han beneficiado y cuáles no lo han hecho?***

Es probable que el Plan de Acción FLEGT de la UE haya contribuido a reducir la demanda de madera ilegal. Las evaluaciones indican que el volumen de equivalente de madera en rollo (RWE) de las importaciones de productos de madera ilegal a la UE disminuyó entre 2003 y 2013. No está tan claro cuánto ha influido el Plan de Acción FLEGT a este descenso a través de las políticas de contratación

pública, los AVA y el EUTR. Los procesos de FLEGT también han contribuido a mejorar la gobernanza forestal en todos los países con un AVA. No obstante, la consecución de los principales objetivos es lenta a causa de los persistentes problemas de gobernanza, la falta de incentivos y voluntad política y las dificultades de la implementación práctica de los AVA. Si bien el Plan de Acción FLEGT de la UE contribuyó a reducir la demanda de madera ilegal y a mejorar la gobernanza, se ha avanzado menos en el objetivo general de reducir la tala ilegal y su comercio relacionado a nivel global. El análisis realizado para esta evaluación concluye que la mayoría de los países con un AVA en curso no representan una parte sustancial de (a) la producción o el comercio mundial de madera ilegal en rollo, ni (b) las importaciones de productos derivados de madera ilegal a la UE. Sin embargo, en el caso de los grandes países consumidores del mundo, la mitad de las importaciones ilegales provienen de países con un AVA, siendo China y Rusia las otras fuentes principales. Esto implica que el Plan de Acción no debería limitarse a los AVA, sino ampliar su foco para influenciar las prácticas de importación y exportación de otros países, si quiere alcanzar el objetivo general de reducir la ilegalidad de la producción de madera y su comercio relacionado.

***EQ6. ¿Qué otros resultados emergentes inesperados, nuevos, impactos y efectos colaterales, ya sean positivos o negativos, han tenido las actuaciones de FLEGT (incluido el EUTR)? ¿Quién se benefició y quién no lo hizo, y mediante qué mecanismos?***

El Plan de Acción FLEGT de la UE ha tenido impactos que han ido mucho más allá del objetivo inicial de frenar la tala ilegal, y hay una percepción general positiva del proceso de FLEGT y de sus resultados emergentes. Estos responden a hechos que probablemente no habrían tenido lugar sin la implementación del Plan de Acción FLEGT de la UE: la posibilidad de que grupos de la sociedad civil debatan sobre temas que no podían discutir antes, como las conversaciones en curso sobre la madera de zonas de conflicto; la oportunidad de que el sector privado influya en las políticas forestales del gobierno; mejor comunicación entre los ministerios y las distintas instancias gubernamentales en países donde compartir información no es una práctica común; y la experiencia con el diálogo multipartito ha permitido que las comunidades gestionen mejor los conflictos. No obstante, al mismo tiempo, FLEGT parece haber contribuido a una reducción de las importaciones de madera tropical, ya que pone al descubierto y resalta la ilegalidad, más que a la virtuosa práctica legal; esto ha afectado negativamente a la competitividad de todo el sector. Hay una profunda necesidad de crear, vender y publicitar una imagen positiva de la madera legal y responsable, apoyada por la UE y en línea con las obligaciones de los AVA. Otro resultado emergente es la confusión creciente entre los operadores y los productores sobre los requisitos de diligencia debida en los países compradores; es necesaria una mayor armonización. Al mismo tiempo, aunque el impacto de FLEGT sobre la certificación del manejo forestal sostenible (MFS) está poco clara, cada vez hay más convergencia entre los programas certificación privados del MFS y los requisitos de diligencia debida del EUTR, que pueden ser desarrollados más para mejorar la eficacia general de FLEGT.

***EQ7. ¿En qué medida ha contribuido el Plan de Acción FLEGT a sus objetivos superiores en los países socios? ¿Por qué vías se han logrado estos beneficios, y cómo se podría mejorar la contribución del PA de FLEGT a estos objetivos? ¿Cómo podrían las buenas prácticas de FLEGT servir de información para el trabajo en otros sectores?***

El Plan de Acción FLEGT de la UE debería contribuir a los objetivos superiores de manejo forestal sostenible (MFS) y a los objetivos de reducción de la pobreza que plantea la Cooperación al Desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible, pero se ha visto que no contribuye lo suficiente a estas metas. Si la observancia legal puede allanar el camino hacia un manejo forestal sostenible (certificación) a nivel de las operaciones de aprovechamiento, hay pocos indicios de que este mecanismo también se esté aplicando a nivel nacional. Además, los desafíos relacionados con el sector informal de madera y vinculados a los mercados nacionales y a las pymes y los pequeños productores involucrados en esos mercados han obtenido el reconocimiento, especialmente desde que la mayoría de los países socios incluyeron sus mercados nacionales en el ámbito de sus AVA; varios estudios resaltan las grandes cantidades de madera talada —en su mayor parte ilegal o informalmente— para uso nacional, superando en mucho el volumen de las exportaciones de

madera en muchos de los países con un AVA, y la ausencia de marcos jurídicos apropiados para un sector en el que operan cientos de miles de actores locales. Es probable que los AVA tengan un impacto negativo en los medios de vida de esas poblaciones si las ilegalidades de los mercados nacionales no se abordan de forma equitativa y no se desarrollan medios de vida alternativos.

#### **Sobre la sostenibilidad:**

***EQ9. ¿Cuál es la probabilidad de que los mecanismos, los sistemas y los impactos positivos de FLEGT se mantengan, y durante cuánto tiempo? ¿En qué medida los problemas abordados por las intervenciones de FLEGT siguen requiriendo acciones de la UE, y cuáles podrían ser las consecuencias de detener las intervenciones de la UE? ¿Qué factores y condiciones fomentan la sostenibilidad de los resultados de FLEGT? ¿Cuáles son los vínculos, las repercusiones o las sinergias de una actuación de FLEGT con procesos multilaterales más amplios, como el Foro sobre Bosques de las Naciones Unidas, la Ley Lacey o los procesos de REDD+?***

El Plan de Acción FLEGT de la UE ya ha provocado algunos cambios duraderos en países productores (por ejemplo, en la gobernanza y en dinámicas inclusivas) y está empezando a generar cambios también en el mercado de la madera (en el comportamiento de los importadores de la UE, diálogo y cooperación entre los actores del mercado de todo el mundo). Sin embargo, algunos de los beneficios solo han sido teóricos y aún deben ser implementados, mientras que otros todavía están en riesgo de ser revertidos. Asimismo, queda mucho por hacer para que FLEGT sea efectivo para empezar, en particular para que consiga que los AVA funcionen plenamente, hasta la emisión de licencias FLEGT. La implementación de sistemas de verificación de la legalidad de la madera (SVLM) totalmente operativos en los países con un AVA aún requerirá inversiones continuas para seguir mejorando los marcos de la gobernanza (instituciones, leyes, vigilancia policial, sistemas judiciales, etc.), para fortalecer las capacidades de todos los grupos de partes interesadas y construir sistemas operativos. Al mismo tiempo, los procesos de FLEGT han generado obligaciones a largo plazo. Por consiguiente, la sostenibilidad del éxito de FLEGT depende en gran medida del compromiso político continuo y a alto nivel de la UE con FLEGT. También dependerá de la habilidad de la UE para ejercer su influencia, a pesar de su decreciente peso comercial, y motivar a otros, incluyendo a países clave (China, Japón, Brasil e Indonesia) e instituciones (WB, FAO, ITTO, ASEAN, INTERPOL, entre otras) y para incorporar el aprovechamiento forestal en los acuerdos de libre comercio. Los vínculos con otras iniciativas internacionales relevantes, como ONU-REDD+, crean muchas sinergias y refuerzan FLEGT.

#### **Sobre la coherencia:**

***EQ10. ¿Cómo se ha intentado lograr la coherencia y complementariedad de FLEGT; hasta qué punto las medidas de FLEGT han complementado, duplicado o contradicen otras políticas, estrategias y programas de la CE, los Estados miembros y otros donantes; y cómo se han tratado las interferencias? ¿En qué medida la actuación de la UE bajo el PA FLEGT añade valor a lo que habría resultado de las intervenciones de los Estados miembros en el mismo contexto?***

FLEGT suele ser considerado un “buen ejemplo de coherencia normativa”, por su diseño y comparado con otras políticas y marcos de la UE e internacionales. Sin embargo, la coherencia de la política de FLEGT cada vez está más sujeta a discusión en vista del debate global sobre la deforestación debida a la conversión de los bosques. Aunque los instrumentos de FLEGT, en particular los AVA, pueden ayudar a hacer frente a los desafíos de la conversión ilegal mediante diversos medios y herramientas (gobernanza, diálogos, definiciones de la legalidad, SVLM, vínculos con procesos de REDD+, vigilancia forestal), los subsidios a las “industrias y actividades que destruyen los bosques” claramente pueden socavar la percepción pública de FLEGT si es incapaz de abordar estos problemas. Otro riesgo, en términos de coherencia vertical, es que al confiar la definición de la legalidad a la legislación nacional en los países productores, es posible que la UE no responda a sus propios compromisos internacionales. En ausencia de una legislación internacional en materia de bosques, la referencia a las leyes nacionales en los casos del EUTR y de los AVA ha sido consecuencia del principio fundamental de soberanía nacional del país productor en FLEGT. Aunque este es un valor clave en el enfoque de FLEGT, que contribuye a la apropiación nacional, la

sostenibilidad y una aplicación más efectiva de FLEGT a nivel local, también crea posibles deficiencias, especialmente en el ámbito de los derechos humanos y la protección de las comunidades indígenas.

**Sobre el valor añadido de la UE:**

Para terminar, el Plan de Acción FLEGT genera un claro valor añadido de la UE por su influencia en el mercado europeo, la coordinación de la ayuda y su mayor peso político. Si bien ha estimulado la colaboración entre iniciativas y la armonización de los enfoques nacionales, parece ser necesaria una participación más activa de algunos Estados miembros, ya que la mayoría de estos no ha apoyado activamente el Plan de Acción. También hace falta más coordinación entre iniciativas y mejorar la colaboración entre los Estados miembros y la Comisión.



*Comité Forestal Comunitario e integrantes interesados de la comunidad (Ghana, mayo de 2015)*  
*Créditos: Ernst Paul Zambon*

# 1 INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN

## 1.1 Antecedentes

Este informe final es el principal resultado de la evaluación independiente del Plan de Acción (PA) de la Unión Europea (UE) sobre la Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestal - *Forest Law Enforcement Governance and Trade*, en lo sucesivo referido como el “PA UE FLEGT”, para el período 2003-2014. El informe sintetiza toda la información recolectada durante las fases de estudio de oficina, campo y síntesis, y aspira dar respuesta a cada una de las diez preguntas de evaluación (PE) alrededor de las cuales la evaluación ha sido estructurada con el fin de proveer conclusiones y recomendaciones para la acción política futura.

El contrato para la asignación (Referencia de Contratación número F-2014-8.2-24) fue otorgado el día 10 de noviembre 2014 por el Instituto Forestal Europeo (IFE), a nombre de la Comisión Europea (CE), basado en los Términos de Referencia (TdR) para la asignación (Volumen 2, Anexo 1) y la propuesta de abordaje y la metodología como originalmente fueron descritos en la Propuesta Técnica presentada en Octubre 2014. El equipo de evaluación (EE) fué movilizado bajo el Consorcio de “Terre Environnement Aménagement” (TEREA) comprendiendo TEREA, Servicios Forestales Sostenibles (S-FOR-S) y Topperspective como empresas constituyentes. La asignación fué llevada a cabo durante un año, desde noviembre 2014 hasta noviembre 2015.

El equipo fué compuesto por los siguientes ocho expertos independientes: Egger Topper (especialista en evaluación y forestal, jefe de equipo), Marlen Arkesteijn (socióloga y aporte en la metodología de evaluación), Catherine Mackenzie (antropóloga social y especialista en gobernanza forestal)<sup>2</sup>, Ernst-Paul Zambon (especialista en certificación y conservación forestal), Yann Petrucci (especialista en política forestal y administración forestal), Antoine de La Rochefordière (experto en industria maderera y legalidad-trazabilidad), James Hewitt (experto en comercio de madera) y Giacomo Luchetta (investigador y analista legal y económico).

## 1.2 Objetivos

Los objetivos de la evaluación, definidos en los Términos de Referencia, son:

1. Documentar y evaluar el progreso y los logros, tanto como las posibles deficiencias y/o vacíos: qué ha sido emprendido y logrado bajo el PA UE FLEGT? Cuáles han sido los desafíos más grandes, limitaciones, vacíos y deficiencias? Cuáles son los impactos hasta la fecha (pretendidos y no-pretendidos)? Cuáles son las indicaciones que el Plan de Acción está produciendo cambios que probablemente conducen a una reducción significativa de la tala ilegal?
2. Evaluar y analizar cambios en el contexto global (incluyendo la evolución de flujos globales del comercio de madera, las políticas forestales internacionales, los motores principales de la deforestación, desafíos de gobernanza cambiantes y otras iniciativas políticas complementando el PA UE FLEGT) y cómo éstos afectan la relevancia y la implementación del Plan de Acción.
3. Identificar lecciones y formular recomendaciones, las cuales podrían guiar los esfuerzos futuros de la UE en FLEGT y, de manera más amplia, para disminuir la pérdida de cobertura forestal y promover el manejo sostenible de recursos forestales basado en los hallazgos de los objetivos 1 y 2.

Los TdR continúan especificando que *“la evaluación representará una oportunidad por (re)involucrarse con actores claves y por compilar, evaluar y resumir las expectativas de los diferentes componentes en Europa y en países socios de la UE en vista a la acción futura. La evaluación tendrá visión futura, proveyendo lecciones aprendidas y recomendaciones. Sus resultados contribuirán a la toma de decisiones informadas sobre la acción futura por la UE, Estados Miembros (EM), países socios y*

---

<sup>2</sup> Participó solamente en las fases de inicio y estudio de oficina.

*actores claves, basado en un análisis enfocado y comprensivo de avances después de 11 años del Plan de Acción UE FLEGT”.*

### **1.3 Alcance**

Con base en lo especificado en los TdR, la evaluación cubre los primeros 11 años de implementación del Plan de Acción UE FLEGT (2004-2014). Cubre todas las acciones bajo el PA UE FLEGT realizadas por instituciones UE, Estados Miembros y países socios, incluyendo los esfuerzos emprendidos por varios actores estatales y no-estatales y organizaciones internacionales, y revisa las siete Áreas de Acción (AA) del Plan de Acción y sus interrelaciones. La evaluación considera acciones relevantes en la UE y otros mercados consumidores, y en países productores (incluyendo países AVA y non-AVA), tanto como el desarrollo de un marco de cooperación multi-lateral para luchar contra la tala ilegal (incluyendo iniciativas globales tales como REDD+, OMC, FAO, UNFF).

Atención particular ha sido prestada a los Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA), los cuáles se encuentren en el corazón del Plan de Acción y han movilizado recursos substanciales por países socios, la Comisión y, en algunos casos, Estados Miembros. Por ésta razón, los TdR incluyeron la preparación de un informe específico sobre AVA y apoyo a países productores (el cuál cubrirá esencialmente las AA 1 y 2 del Plan de Acción). Éste informe es presentado como Anexo 7 del Volumen 2 del Informe Final.

Paralelamente a la presente evaluación, un equipo diferente de consultores ha conducido una revisión obligatoria del Reglamento de la Madera de la UE - *EU Timber Regulation (EUTR)*, enfocando en la aplicación de sus disposiciones, según se evidencia en los informes de los EM individuales. Los dos ejercicios fueron coordinados estrechamente para asegurar que información relevante fué intercambiada y que los análisis son consistentes (Capítulo 4.2).

### **1.4 El Informe**

Este informe final viene después del Informe de inicio (febrero 2015) y un informe sobre los hallazgos más importantes de la Fase de estudio de oficina (agosto 2015). Comprende dos volúmenes; Volumen 1 (el Informe Principal) y Volumen 2 (todos los anexos incluyendo un Informe Especial sobre AVA).

El informe principal presenta los hallazgos, los resultados de los análisis y las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Siguiendo ésta introducción, el Capítulo 2 presenta la metodología de la evaluación, incluyendo el enfoque global, las tres fases del proceso, el período de tiempo y la selección de países visitados y estudiados. Se analizan las fuentes primarias y secundarias de información utilizadas, incluyendo las diferentes encuestas, entrevistas y talleres llevados a cabo. También se analiza la adecuación de los métodos utilizados, los obstáculos encontrados y las soluciones aplicadas. El Capítulo 3 describe el tema evaluado; provee una sinopsis del Plan de Acción UE FLEGT, en particular su origen, sus objetivos y su estructura. Con el fin de visualizar la estructura y la lógica del Plan de Acción, se presentan además la reconstrucción por el EE de una teoría de intervención. Finalmente, se presentan la arquitectura de entrega del PA y un resumen de la línea de tiempo de su implementación, hasta la fecha.

Los Capítulos 4 y 5 constituyen la esencia del informe; el Capítulo 4 provee una visión de conjunto del estado de avance de la implementación del PA, a través de las siete Áreas de Acción y comparado con las expectativas iniciales. Este capítulo es más que todo descriptivo y provee el material básico, las lecciones aprendidas y las recomendaciones identificadas en el análisis presentadas en el Capítulo 5. El Capítulo 5 a su vez se basa en las diez preguntas de evaluación, formulando respuestas, conclusiones principales y recomendaciones para cada pregunta. En el Capítulo 6, las conclusiones principales y recomendaciones de Capítulo 5 son resumidas. Dado que, en algunas ocasiones, los mismos asuntos y conclusiones salieron bajo diferentes preguntas de evaluación - por ejemplo referente el asunto de comunicación - en éste capítulo final éstas están organizadas de acuerdo a los asuntos principales y traducidos en un sólo set de recomendaciones.



El Volumen 2 del Informe Final contiene todos los Anexos a saber, los Términos de Referencia de la Evaluación (Anexo 1), las organizaciones y personas consultadas (Anexo 2), la metodología e instrumentos de la evaluación (Anexo 3), los resultados de varias consultas de actores, incluyendo las cuatro encuestas (Anexo 4), las Ayuda Memoria de visitas a Estados Miembros de la UE, países AVA y otros países productores, y de las consultas con otros países productores y consumidores (Anexo 5). El Anexo 6 presenta la bibliografía de los documentos consultados en ésta evaluación. Finalmente se presenta un Informe Especial sobre AVA en el Anexo 7.



*Introducción de tecnologías innovadoras: la lupa digital en combinación con un computador portátil y la “aplicación de especies” conectada a una base de datos con información sobre la anatomía de especies, facilitando la identificación de especies de madera por personal no-experto, con un bajo margen de falla (Colombia, julio de 2015)*  
Créditos: Ernst Paul Zambon

## 2 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

## 2.1 Enfoque general, process y período de tiempo

### 2.1.1 Enfoque

La evaluación ha aplicado un ‘enfoque realista’<sup>3</sup>, preguntándose ‘qué funciona o no funciona, para quién, en qué contexto y por qué?’ Y, basado en esto, ‘cómo acciones FLEGT pueden ser mejoradas cuando es necesario?’

Se puede considerar el PA UE FLEGT como una ‘teoría encarnada’; incluso si no existe una teoría de cambio explícito, la implementación del Plan de Acción esencialmente prueba una teoría que producirá los cambios deseados. Por lo tanto, una primera tarea para la evaluación es hacer la “teoría de intervención” más explícita.

Otra característica importante de un enfoque realista de evaluación es la exploración de ‘quién define qué se considera como éxito o fracaso’. Diferentes (grupos de) actores pueden tener diferentes percepciones de qué constituye un éxito o fracaso. Por esto, al lado de buscar por ‘datos cuantitativos duros’, el equipo explícitamente ha tomado en cuenta las perspectivas de diferentes grupos de actores: gobiernos, el sector privado, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OCS), institutos de investigación y grupos de reflexión, y observadores independientes, al nivel de la UE y sus Estados Miembros, tanto como en los países productores (AVA y non-AVA) y países consumidores no-UE. Atención específica ha sido prestada a resultados emergentes, tanto positivos como negativos, y a sus vías causales subyacentes.

La adopción de un enfoque realista también ha tenido implicaciones para la selección de las herramientas y métodos de la evaluación. Al lado de métodos más convencionales como encuestas y entrevistas, se han utilizado métodos “participativos” (tanto en grupos de actores individuales como múltiples), tales como líneas de tiempo (Van Mierlo<sup>4</sup> et al, 2010) para capturar avances, teorías<sup>5</sup> nacionales de intervención, cosechar resultados (Wilson-Grau y Britt, 2012<sup>6</sup>), y mapéo de mecanismos, actores y factores que causan que intervenciones funcionen o no. Estos métodos fueron particularmente aplicados durante las visitas a Estados Miembros, países AVA y otros países productores. No solamente fueron útiles para obtener diferentes perspectivas, sino también para (re-)involucrarse con los varios grupos de actores, de acuerdo a los requerimientos de los TdR.

### 2.1.2 Proceso

Durante la **fase de inicio (diciembre 2014 - febrero 2015)**, se formularon las diez preguntas de evaluación y se desarrolló un marco para responderlas, destacando la gama de diferentes métodos requeridos. Una primera reconstrucción de la Teoría de Intervención fue preparada y discutida con varios informants claves. Los países a ser estudiados en más detalle (mediante visitas o teleconferencias) fueron seleccionados y se hizo un primer ensayo para identificar los actores relevantes. En preparación para las fases de estudio de oficina y de campo, se desarrolló una base de datos de información (la matriz de evaluación), en la cual los miembros del equipo compilaron información extraída de literatura y visitas de campo con el fin de compartirla con el resto del equipo. Un Informe de inicio fue preparado por el equipo y revisado por el Comité Directivo (CD).

---

<sup>3</sup> El término ‘evaluación realista’ sale del trabajo de Pawson y Tilley: Pawson, R. y Tilley N. (2004) *Realist Evaluation*. Paper funded by the British Cabinet Office. Pawson, R. and Tilley, N. (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage. Ver también: Westhorp, G (2014) *Realist Impact Evaluation*. An introduction. Methods lab, ODI, Better Evaluation and Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade.

<sup>4</sup> van Mierlo B, Regeer B, van Amstel M, Arkesteijn M, Beekman V, Bunders J, de Cock Buning T, Elzen B, Hoes A.C. y Leeuwis C. (2010). *Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten (Reflexive Monitoring in Action. Guide for the monitoring of system innovation projects)*. Boxpress, Oisterwijk, The Netherlands. Free downloadable from [tinyurl.com/wurcispubs](http://tinyurl.com/wurcispubs) (in Dutch and English).

<sup>5</sup> Anderson A.A, (2005) *The Community Builder's Approach to Theory of Change: A Practical Guide to Theory Development*. Washington, D.C.: The Aspen Institute. Vogel, Isabel (2012) *Review of the use of ‘Theory of Change’ in international development Review Report*. DFID, UK.

<sup>6</sup> Wilson-Grau, R. y Britt H. (2012) *Outcome Harvesting*. Ford Foundation. MENA Office.

Durante la **fase de estudio de oficina (febrero – abril 2015)**, al revisar la documentación, las investigaciones y estudios FLEGT existentes, se desarrollaron y sometieron a prueba cinco encuestas: las encuestas de Estados Miembros UE y de la CE (basadas en la Revisión FLEGT de 2010), la encuesta de países AVA (incluyendo los países en negociación e implementación), una Encuesta Pública, y una encuesta específica para el Sector Privado, reconociendo la necesidad de hacer un esfuerzo especial para llegar a éste grupo de interés. La Encuesta de EM fue lanzada en abril de 2015. En preparación para la fase de campo, un manual de ‘Herramientas para el Campo’ fue elaborado, estipulando las instrucciones para la preparación de la línea de tiempo, la selección de actores, el desarrollo de teorías de intervención, la cosecha de resultados, y el desarrollo de listas de asuntos para las entrevistas semi-estructuradas con cuatro grupos de actores claves. La especialista en metodología del EE capacitó a los demás integrantes del equipo referente el uso de los métodos, con el fin de asegurar la consistencia de enfoque en todos los países visitados.

Durante la fase de estudio de oficina, el EE también inició preparaciones para las visitas a países, contactando las Delegaciones UE (DUE) en los países productores y las personas responsables para coordinar actividades FLEGT en los EM. Con la asistencia de informantes claves, se llevó a cabo un análisis e identificación de actores para cada país seleccionado. Hasta lo posible, se organizaron sesiones de orientación con personal relevante de IFE y de la CE referente a los avances específicos en países AVA y/o FLEGT. El EE también participó en la Semana FLEGT, durante la cual facilitó varias sesiones relativas a la evaluación, y visitó a IFE y a la FAO, instituciones claves para la provisión de servicios de apoyo de FLEGT. Un Informe de Estudio de oficina fue preparado y luego revisado por el Comité Directivo.

Durante la **fase de campo (mayo - agosto 2015)**, visitas de ocho días fueron realizadas a cinco países productores: Ghana, Camerún e Indonesia (representando países implementando AVA) y Costa de Marfil y Vietnam (representando países negociando AVA). Aunque no fue planificado originalmente, un cuarto país implementando AVA, Liberia, fue también estudiado hasta cierto nivel de detalle, mediante intercambios de correo electrónico y teleconferencias. Por razones prácticas la visita de campo a Guayana (el tercer país seleccionado negociando un AVA) fue cancelada, y en su lugar, la evaluación continuó a través de intercambios de correo electrónico y teleconferencias con actores. Además el EE realizó visitas a dos países productores non-AVA, Colombia y Bosnia-Herzegovina, y a la China, un país consumidor y de procesamiento clave. Dentro de la UE, se realizaron visitas a Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Rumanía y el Reino Unido. Luego, intercambios por correo electrónico y teleconferencias fueron organizados con cuatro países productores: Brasil, Chile, Canadá y Rusia; y cuatro países consumidores non-UE: India, Australia, Japón y los EEUU. Por lo tanto, como se puede observar en la

Tabla 1, abajo, un total de 25 países en siete categorías ha sido sujeto de un análisis detallado. Durante la fase de campo, las encuestas AVA, Pública y del Sector Privado fueron también aplicadas.

Durante la **fase de síntesis (agosto - octubre 2015)**, las cinco encuestas y las Ayudas de Memoria fueron analizadas, y los hallazgos de la fase de campo fueron combinados con los iniciales, presentados en el Informe de Estudio de oficina. Esto resultó en la formulación de respuestas más balanceadas y detalladas a las preguntas de evaluación. Una reunión de dos días del EE al inicio de septiembre sirvió para generar las conclusiones principales y recomendaciones tentativas. A continuación las conclusiones principales y recomendaciones preliminares fueron presentadas al *Inter-Service Group on Forestry* de la Comisión, y al *FLEGT EUTR Expert Group*, con el fin de solicitar retroalimentación y permitir un ajuste de las recomendaciones.

**Tabla 1: Países seleccionados para análisis detallado, por Categoría de País**

Categoría de País	Países seleccionados
Países AVA (implementación) (visitas)	Camerún, Ghana, Indonesia, y Liberia mediante teleconferencia
Países AVA (negociación) (visitas)	Costa de Marfil, Vietnam y Guayana mediante teleconferencia
Países productores non-AVA (visitas)	Bosnia-Herzegovina y Colombia
Otros países productores (teleconferencia)	Brasil, Canadá, Chile y Rusia
Otros países consumidores (teleconferencia)	Australia, India, Japón y los EEUU
Países procesadores y consumidores (visita)	China
Estados Miembros UE (visitas)	Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Rumanía y el Reino Unido

## 2.2 Fuentes de información

La evaluación ha utilizado tanto fuentes secundarias como primarias.

### 2.2.1 Fuentes secundarias

#### 2.2.1.1 Revisión de documentos

Durante los años, volúmenes importantes de literatura blanca y gris, opiniones y trabajos de investigación han sido publicados sobre el PA UE FLEGT o asuntos relacionados a FLEGT. Esta riqueza de información, fácilmente disponible, fue sistemáticamente revisada por el equipo de evaluación antes de salir al campo, y los resultados iniciales fueron presentados en el informe de estudio de oficina. Para un listado de la literatura revisada, véase Volumen 2 – Anexo 6.

#### 2.2.1.2 Revisión y análisis de datos de comercio

Datos de comercio han sido analizados para: a) entender los cambios en flujos de comercio (debido a factores externos y posiblemente como consecuencia de acciones FLEGT) (análisis de cambio), y b) explorar si el PA UE FLEGT (incluyendo el EUTR) podría interpretarse de haber tenido algún impacto en el comercio de madera ilegal hacia la UE y en países AVA y otros. Para analizar datos del comercio de madera legal, se usaron estadísticas<sup>7</sup> oficiales de comercio bilateral. Para los EM UE, ésta fuente es Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/mainxtnet.do>). Para muchos países productores y consumidores, estadísticas completas de comercio bilateral están disponibles (ver nota abajo). En el caso que un país no contaba con la publicación de estadísticas comerciales bilaterales, se usaron los datos publicados por los países a los cuales se exporta o de los cuales se importa como una aproximación, o los datos de UN Comtrade (<http://comtrade.un.org>). Cuando se consideró relevante, se usaron datos y figuras de la OMC.

<sup>7</sup> Para los Estados Miembros UE esta fuente es Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/mainxtnet.do>). Hasta la fecha, estadísticas completas de comercio bilateral están directamente disponibles para Brasil (<http://aliceweb.mdic.gov.br>), Canadá (<http://www5.statcan.gc.ca/cimt-cicm/home-accueil?lang=eng>), y (value only: <http://www.ic.gc.ca/eic/site/tdo-dcd.nsf/eng/Home?OpenDocument#tag>), Chile (<http://200.72.160.89/estacomex/asp/index.asp>), Hong Kong (<http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp230.jsp?productCode=B1020001>); Japón ([http://www.customs.go.jp/toukei/info/tsdl\\_e.htm](http://www.customs.go.jp/toukei/info/tsdl_e.htm)), Korea (<http://english.customs.go.kr/kcshome/trade/TradeCommodityList.do?layoutMenuNo=21032>), México (<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825169138>), Nueva Zelanda ([http://www.stats.govt.nz/infoshare/\(X\(1\)S\(jrzb4zv3bm1xs03cd3v1blao\)\)/default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.stats.govt.nz/infoshare/(X(1)S(jrzb4zv3bm1xs03cd3v1blao))/default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1)), Noruega (<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?MainTable=VareLandMnd&SubjectCode=09&planguage=1&nvl=True&mt=1&nyTmpVar=true&checked=true>), Perú (<http://www.siicex.gob.pe/promperustat/>), Taiwan (prior to 2012/ <http://www.customs.gov.tw/StatisticsWebEN/IESearch.aspx>), o Taiwan 2013, Thailand (<http://search.customs.go.th:8090/Customs-Eng/Statistic/Statistic.jsp?menuNme=Statistic>), y los EEUU ([https://dataweb.usitc.gov/scripts/user\\_set.asp](https://dataweb.usitc.gov/scripts/user_set.asp)). Otras fuentes incluyen India (<http://commerce.nic.in/eidb/icomcntq.asp>), Indonesia, Qatar, Saudi Arabia, y (para productos maderable solamente) Canadá (volumen), Filipinas y Australia.

Finalmente, los gráficos que analizan el comercio ilegal (en capítulo 5.5) se basan en datos compilados por Chatham House. Para ésta evaluación, la metodología y los porcentajes de ilegalidad adoptado en las revisiones de Chatham House (Lawson 2014e, Hoare 2014b) han sido extendidos a otros países (incluyendo todos los EM UE). La metodología es simple – 1) estadísticas del comercio bilateral anual de cierto país para cada mayor grupo de productos maderables han sido abstraídas o estimadas a partir de fuentes oficiales, 2) estimaciones del volumen equivalente de madera en rollo ("RWE") de estos productos han sido derivadas de éstas estadísticas - usando necesariamente factores estándares, imprecisos o asumidos; y 3) estos volúmenes RWE han sido multiplicados por estimaciones para el porcentaje de comercio bilateral ilegal en cada uno de estos grupos de productos. Estos porcentajes se deducen de ideas acerca de la ilegalidad en cada nodo en cadenas de suministro típicas, basados en revisión de literatura y estudios de las percepciones de expertos. Para información más detallada sobre esta metodología ver el Apéndice 1, Datos de comercio de madera.

## 2.2.2 Fuentes primarias

### 2.2.2.1 Encuestas

En total se han desarrollado cinco encuestas; cuatro en línea: 1) las encuestas Estados Miembros UE (gobiernos) y 2) para la Comisión Europea, estrechamente relacionadas, 3) la Encuesta Países AVA (gobiernos) y 4) una consulta pública abierta (Encuesta Pública) para todos los actores; y una en medio físico: Encuesta Sector Privado. En abril de 2015 la **Encuesta Estados Miembros UE** (solamente en inglés) fue lanzada en el Sitio de Encuestas de la UE (<https://ec.europa.eu/eusurvey/>) y los EM fueron invitados a contribuir vía correo electrónico a puntos focales FLEGT. Para la **Encuesta CE**, una versión ajustada fue desarrollada en base de la Encuesta EM UE y lanzada a finales de mayo.

Estas encuestas tenían como objetivo recolectar información sobre tres asuntos:

1. Contribuciones a presupuestos, administración e implementación del PA UE FLEGT;
2. Percepciones referente a los logros del PA UE FLEGT;
3. Expectativos para el futuro de acción FLEGT.

De acuerdo a los TdR de la evaluación, la encuesta usó como base el cuestionario desarrollado para la: "Revisión de Avance del Plan de Acción UE FLEGT de 2010", permitiendo de tal manera una comparación. El nuevo cuestionario (incluyendo un archivo Excel para recolectar información sobre presupuestos) cubrió el período 2003-2014. Un total de 23, de los 28 EM, respondieron. También la CE llenó el cuestionario. 13 EM y la CE devolvieron el archivo con la información presupuestal.

Se analizaron los presupuestos y se hizo una comparación con los resultados de la Revisión de Avance de 2010. Los resultados de la encuesta fueron presentados a lo largo del informe, y una relación completa que contiene todos los resultados está incluida en el Volumen 2 - Anexo 4.

En mayo de 2015, una versión en inglés de la **Encuesta Países AVA** fue lanzada en el sitio Encuestas UE, seguidas, en junio, por versiones en francés y español. Esta encuesta fue diseñada para cubrir todos los países AVA y obtener un mayor entendimiento de:

1. Los presupuestos de los países AVA para FLEGT y otras contribuciones (en especie), y el tipo de participación de actores en la implementación del PA, con atención especial para los procesos AVA y el desarrollo de los Sistemas de Aseguramiento de la Legalidad (SAL);
2. Las percepciones de los gobiernos de los países AVA referente los logros del PA UE FLEGT, con atención especial para los SAL y los actores y factores que influyeron sobre los logros;
3. Las expectativas de los gobiernos de los países AVA referente la acción FLEGT futura.

En total 11 de los 15 países respondieron a ésta encuesta: todos los 6 países AVA en implementación diligenciaron el cuestionario, sea en línea o en una versión Word. 5 de los 9 países AVA en negociación también diligenciaron el cuestionario. Los resultados de ésta encuesta también son

usados a lo largo del informe, como es debido, y una relación con todos los resultados se presenta en el Volumen 2 - Anexo 4.

Una **Encuesta Pública** fue desarrollada con el fin de cubrir a éstos actores quienes no podían ser alcanzados mediante las otras encuestas y durante las visitas de campo y/o las teleconferencias, tales como personal de ONG nacionales, académicos o consultores. Esta encuesta fue enfocada a los mismos tres asuntos que la Encuesta EM (ver arriba). Se desarrollaron versiones en inglés, francés y español, las cuales fueron publicadas en el sitio web de la evaluación ([www.flegt-evaluation.org](http://www.flegt-evaluation.org)). Con el apoyo del Instituto Forestal Europeo (IFE), el *Global Timber Forum (GTF)* y el *World Resources Institute (WRI)*, la existencia de la encuesta fue comunicada a una amplia gama de personas, y todas las versiones fueron puestas en línea donde estaban accesibles por lo menos durante 12 semanas (requerimiento de la CE). Un total de 87 personas respondieron a éste cuestionario. Sesenta por ciento de quienes respondieron fueron personas de ONG nacionales e internacionales. Para una compilación de los resultados ver Volumen 2 - Anexo 4.

Finalmente, una **Encuesta para el Sector Privado** fue desarrollada en vista de la dificultad experimentada para obtener la opinión de actores del sector privado por otros medios. Esta encuesta fue elaborada en papel, y entregada a participantes del *Global Timber Forum* en Shanghai, China, en junio 2015, durante un intervalo de tiempo asignado al EE específicamente para este fin. Adicionalmente a los tres asuntos cubiertos en las otras encuestas, ésta encuesta también se enfocó en el impacto del EUTR en el sector privado y buscó sus percepciones referente el proceso AVA y las licencias FLEGT. Un total de 14 actores del sector privado participó en la sesión del *GTF* (Shanghai, junio 2015) y completó el cuestionario. Se presenta una compilación de los resultados en el Volumen 2 - Anexo 4.

### 2.2.2.2 Entrevistas semi-estructuradas

La entrevista semi-estructurada fue la herramienta principal de recolección de datos usada durante la fase de campo. Se desarrollaron listas de asuntos, estructuradas de manera flexible alrededor de las diez preguntas de evaluación, para actores en países AVA/FLEGT, EM UE, y otros países productores y consumidores, incluyendo La China. Se presentan las listas en Volumen 2 - Anexo 3 (ver '*Tools for the Field*', Herramientas para el Campo).

**Tabla 2: Categorización de actores entrevistados**

Categoría	Número de entrevistados	Porcentaje
Organizaciones del Sector Privado	182	22.2%
Organizaciones de la Sociedad Civil Internacional, Institutos y Grupos de reflexión	134	16.5%
Instituciones UE, incluyendo Delegaciones UE y personal financiado por la UE	122	14.9%
Instituciones de países No-Europeos	120	14.8%
ONG operando a nivel nacional (sea en países UE o no-UE)	76	9.4%
Instituciones de Estados Miembros	65	8.0%
Proveedores de Servicios y Expertos	59	7.3%
Instituciones Internacionales y Regionales	29	3.6%
Instituciones de Otros Países Europeos	25	3.1%
Otros (p.e. Servicios de Apoyo, Comunicación)	3	0.4%

En total, el EE consultó a 815 personas ya fuera mediante entrevistas semi-estructuradas individuales o grupales, cara a cara o mediante skype/teleconferencias. De las 815 personas consultadas, 120 fueron personal de gobiernos socios, 210 personal de ONG (internacional y nacional), y 182 del Sector Privado. Para todas las 25 visitas a países o teleconferencias, se prepararon Ayudas de Memorias en las cuales los resultados de las entrevistas fueron analizados y documentados. El Anexo 5 del Volumen 2 presenta las Ayudas Memoria para los países EM UE, AVA y otros productores y consumidores. Los resultados de las AM y de las entrevistas han sido utilizados a lo largo del informe.



### **2.2.2.3 Talleres con actores individuales y actores and múltiples**

En los países visitados, cuando fue posible y relevante, los equipos condujeron reuniones grupales con grupos de actores específicos y/o múltiples, sea al inicio de la visita al país, para efectuar una primera ronda de recolección de resultados, o al final de la visita, con el fin de facilitar una reflexión conjunta referente los hallazgos de la misión. Mediante esas reuniones, el equipo logró acceder a grupos más grandes de actores y obtener aportes más sustanciales, que por entrevistas semi-estructuradas únicamente. Talleres con grupos de actores individuales y/o múltiples también fueron conducidos durante la Semana FLEGT (marzo 2015) y el *Global Timber Forum* (junio 2015).

Varios EM UE organizaron sus propias reuniones de consulta con actores múltiples para evaluar al FLEGT. El Reino Unido realizó una serie de seis reuniones de actores para recopilar aportes relacionados. Al menos un miembro del EE participó en cada una de estas reuniones. Holanda, en preparación para asumir la Presidencia del Consejo Europeo en la primera mitad de 2016, organizó una consulta de un día para actores múltiples en septiembre 2015, en la cual un miembro del EE participó. Suecia hizo lo mismo en julio 2015.

En total más de 30 talleres fueron conducidos. Los resultados de éstos están incorporados en las Ayudas Memoria de los países individuales (Volumen 2-Anexo 5).

### **2.2.2.4 Foro moderado basado en la web**

En el sitio web de la evaluación ([www.flegt-evaluation.org](http://www.flegt-evaluation.org)), se creó una página para facilitar ideas y aportes de actores en todas las siete Áreas de Acción, pero éste mecanismo no generó resultados.

### **2.2.2.5 Aportes no-solicitados**

El EE recibió - ya sea a través de correo electrónico o mediante contactos personales – un total de 21 papeles y documentos de ocho ONG Internacionales, dos redes de ONG en países AVA, y una empresa consultora como aportes no-solicitados para la evaluación. Se presenta un resumen de los aportes no-solicitados recibidos en el Volumen 2, Anexo 4.

## **2.3 Reflexiones sobre la metodología**

### **2.3.1 Revisión de métodos usados**

#### **2.3.1.1 Fortalezas y and limitaciones de los métodos**

La combinación de métodos cuantitativos y cualitativos (p.e. encuestas, análisis de comercio, entrevistas semi-estructuradas, talleres con múltiples actores y revisión de literatura), ha proveído el EE con suficiente triangulación de información para estar seguro de sus hallazgos. Cuando los hallazgos fueron ambivalentes, se buscaron fuentes adicionales de información para resolver el asunto, y, de ser necesario, el equipo regresó a los informantes claves originales para verificar.

En la visión del EE, una fortaleza particular de la evaluación fue el involucramiento balanceado entre los diferentes grupos de actores. Mientras que el involucramiento con el Sector Privado fue relativamente limitado al inicio, esfuerzos especiales fueron efectuados con el fin de alcanzar este grupo, posibilitando al EE evaluar y analizar su experiencia y percepciones de manera debida. El método de recolección de resultados utilizado durante las visitas de campo generó un espacio abierto para todos los actores, para compartir sus diversos resultados esperados, no planeados y emergentes.

La falta de datos confiables sobre la tala y el comercio ilegal ha sido una limitación obvia y fundamental durante ésta evaluación. Hasta donde fué posible, se utilizaron los datos y figuras generados por Chatham House, la única institución que hizo esfuerzos serios por estudiar sistemáticamente la magnitud y las tendencias de la tala y el comercio ilegal. Desde 2006, sus investigadores han estado trabajando para monitorear la ilegalidad en el sector forestal y para evaluar la efectividad de las respuestas de gobiernos y del sector privado para solucionar el problema.

No obstante, las figuras de Chatham House sobre la tala y el comercio ilegal y las extrapolaciones realizadas, tendrían que ser consideradas solo como una información indicativa. La implicación de esto es que están faltando datos confiables de línea de base desde el inicio del PA UE FLEGT y datos periódicos de impacto, dificultando determinar en qué medida la tala ilegal y el comercio relacionado han cambiado y en qué medida el PA UE FLEGT ha contribuido a cualquier cambio.

### 2.3.1.2 Encuestas

Las encuestas han proveído una riqueza de información, tanto cualitativa como cuantitativa. Cuando fue posible, la información fue verificada doblemente; durante visitas de campo o con hallazgos de visitas de campo. No obstante, las encuestas también plantearon una serie de retos:

1. **Las tasa de respuesta:** No todos los EM y los países AVA devolvieron los cuestionarios y/o el archivo Excel con información presupuestaria. De los 28 EM, 23 (82%) presentaron el cuestionario y 13 (46%) devolvieron el archivo Excel con información presupuestaria. De los 15 países AVA, 11 (73%) respondieron (todos los países implementando AVA y cuatro de los nueve países negociando AVA). Sin embargo, ésta tasa de respuesta se considera como satisfactoria y las respuestas generaron aportes valiosos para la evaluación.
2. **Falta de información:** Los cuestionarios diligenciados por los EM no siempre fueron completos. Al tiempo de la evaluación, se estaban llevando a cabo otras revisiones UE, como la Revisión del EUTR, una Revisión por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE - ECA) y la evaluación temática del apoyo UE para medio ambiente y cambio climático en países terceros (2007-2013) (DG ENV). Esto puede haber causado confusión y cierta saturación por la solicitud de varias encuestas.
3. **Datos financieros imprecisos:** Los datos sobre presupuestos tanto de los EM MS como de países AVA no estaban completos. Los países que llenaron la parte presupuestaria del cuestionario, lo consideraron difícil – a pesar del guión que fue adjuntado – para distinguir entre actividades directas FLEGT y actividades indirectas FLEGT<sup>8</sup>. Cuando fue posible, el EE trianguló los datos de presupuestos con los datos presentados en la Revisión por TCE y con datos obtenidos durante visitas de campo. Sin embargo, las cifras financieras presentadas en éste informe deben ser tratados más bien como datos indicativos no precisos.
4. **Origen de la información:** La encuesta Pública recibió 87 respuestas, pero el 60% de éstas salieron de ONG (tanto internacionales como nacionales/locales). Esto implica la posibilidad que los resultados generales de ésta encuesta reflejen un sesgo ONG.

### 2.3.1.3 Visitas de campo

Por lo general, la guía sobre herramientas para el campo *“Tools for the field”*, (Volumen 2, Anexo 3) proporcionó una buena orientación durante las visitas de campo, permitiendo a los diferentes equipos adoptar un enfoque unificado y sistemático para la recolección de datos, y al mismo tiempo permitiéndoles adaptar métodos para el contexto específico de cada país. Sin embargo, debido a limitaciones de tiempo al final de las visitas de campo, algunos equipos no usaron la herramienta impacto AVA apuntada a sintetizar resultados AVA en el marco del comercio y la gobernabilidad. Dado que ésta herramienta representa una fuente importante para dar respuesta a las Preguntas de Evaluación 5 (Objetivos del PA UE FLEGT) y 7 (Objetivos Superiores), un estudio separado de las Ayudas Memorias fue hecho durante la fase de síntesis, para compilar los hallazgos en las diferentes áreas de resultados y, en consecuencia, lograr un entendimiento del grado de éxito de un AVA particular.

---

<sup>8</sup> Para evitar esta confusión, el cuestionario había definido el programa, proyectos, acciones e intervenciones del PA UE FLEGT como: Se consideran programas, proyectos, acciones e intervenciones como programas, proyectos, acciones e intervenciones del PA UE FLEGT siempre cuando han sido diseñados a luchar contra la tala ilegal y apoyar el PA UE FLEGT con referencia explícita al PA UE FLEGT AP en su título, objetivos o en su marco lógico.

### 2.3.2 Control de calidad, triangulación y medidas de mitigación

Se tomaron varias medidas de control de calidad interno y externo para asegurar una alta calidad de información y para mitigar eventuales sesgos.

#### 2.3.2.1 Control de calidad interno

**General:** Adicionalmente a los métodos de triangulación arriba discutidos, el equipo usó mecanismos internos de revisión por pares para asegurar la calidad de datos. Cada pregunta de evaluación y cada país de enfoque fue asignado a un miembro del equipo como “responsable principal”, trabajando conjuntamente con otro u otros miembros del equipo en un papel de apoyo, en otras palabras; desafiando las suposiciones del responsable principal, verificando los datos y asegurando que los hallazgos siguieron la lógica de los mismos.

**Encuestas:** Una de las medidas para verificar la robustez de los datos de la Encuesta EM fue compararlos con los datos de la Revisión de Avance de 2010. Para todas las encuestas, los datos fueron verificados siempre cuando fue posible, durante las visitas de campo y comparados con hallazgos de literatura. Para el análisis de las preguntas abiertas de encuestas, dos miembros del equipo analizaron los datos independientemente entre sí y luego comparaban los resultados.

**Visitas de campo:** (entrevistas semi-estructuradas y talleres) Para las visitas de campo, la metodóloga del equipo preparó la guía “*Tools for the field*” y capacitó a los miembros del EE en los métodos de recolección de datos para asegurar que todos los miembros de EE realizarían las visitas de campo y la recolección de datos de una manera similar. En el campo se usó el mecanismo de revisión por pares arriba mencionado.

#### 2.3.2.2 Control de calidad externo

**Encuestas:** Antes del lanzamiento de las encuestas, éstas fueron puestas a prueba internamente y con actores relevantes “externos” (p.e. con el punto focal del EM Holanda y sus colegas) y fueron ajustadas donde fue necesario. Para la encuesta de EM, el EE contactó uno de los consultores involucrado en la Revisión de Avance de 2010, especialmente solicitando sus lecciones aprendidas y consejos sobre cómo mejorar los enfoques.

**Visitas de campo:** Al fin de cada visita de campo, el equipo preparó una Ayuda Memoria borrador, la cual fue compartida con la representante de la Delegación UE y personal de IFE - o en el caso de una visita a un EM con la persona focal FLEGT para verificar los hechos y las cifras.

**Informe final:** Las conclusiones y recomendaciones generales de la evaluación fueron discutidas extensamente con el Comité Directivo para la evaluación, presentado al *Inter-Service Group on Forestry* de la CE y el *EU Member States FLEGT EUTR Expert Group*. Sus comentarios han sido considerados durante la revisión del Informe Borrador.



*Plantación de árboles de goma establecida en un territorio ancestral propiedad de pigmeos Baguiely (Camerún, mayo de 2015)*

*Créditos: Yann Petrucci*

### **3 EL PLAN DE ACCIÓN UE FLEGT**

### 3.1 La procedencia del Plan de Acción

La “Propuesta” del PA UE FLEGT fue oficialmente comunicada por la CE al Consejo y al Parlamento en mayo de 2003 y el Consejo de Ministros publicó su “Conclusión” en noviembre del mismo año. No obstante, el Plan de Acción salió luego de dos años de trabajo intensivo sobre antecedentes y diseño, el cual por si mismo se construyó sobre dos (o más) décadas anteriores de experiencia bilateral y multilateral, acciones y desarrollo en el área de la forestería internacional. Abajo se esbozan la génesis y antecedentes del PA UE FLEGT, con atención especial a las características y enfoques claves.

FLEGT como un set de acciones **bilaterales** en el área forestal entre la UE y países productores de madera, ha sido considerado por muchos como teniendo su punto de salida en la falla de la Cumbre Mundial de Río en 1992, de lograr una convención legalmente vinculante global (**multilateral**) en forestería – comparable a la Convención sobre la Biodiversidad y Desarrollo (CBD). La Agenda 21, los Principios Forestales de Río, el *UN Intergovernmental Panel on Forests*, los cuales son instrumentos multilaterales no vinculantes, han puesto el objetivo de combatir la deforestación con alta prioridad en la agenda internacional.

FLEGT como un **mecanismo de mercado/ impulsado por la demanda**, tiene sus antecedentes en la falta de resultados tangibles de años de esfuerzos de Asistencia al Desarrollo para mejorar el manejo forestal y la producción de otras mercancías desde el lado de la oferta. Como respuesta al vacío creado, se expidieron certificaciones forestales y estándares de comercio justo, utilizando la conciencia del consumidor para generar una demanda para madera y productos maderables, café y otros productos, producidos y cosechados de manera sostenible. La primera organización para la certificación forestal, el *Forest Stewardship Council* (FSC), fue establecida en 1993, mientras que la organización diseñada para el apoyo a estándares de comercio justo, *Fair Trade Labelling Organization International*, fue establecida en 1997.

FLEGT como **Plan de Acción** coordinado para combatir la tala ilegal tenía su precursor en el Programa de Acción para Bosques (4 años) adoptado durante la Cumbre G8<sup>9</sup> de Birmingham en 1998. El Programa de Acción G8, que tenía como objetivo acelerar las acciones propuestas por el *UN Intergovernmental Panel on Forests* en 1997, consistió de cinco asuntos de importancia particular: 1) monitoreo y evaluación; 2) programas nacionales forestales; 3) áreas protegidas; 4) el sector privado; y 5) la tala ilegal. El objetivo en aquel tiempo fue promover el manejo forestal sostenible (MFS) y abordar la importante cuestión de la tala ilegal a nivel internacional.

Bajo la iniciativa G8, los EEUU, el Reino Unido y el Banco Mundial (BM) financiaron un simposio regional sobre “*Strengthening Cooperation for Forest Law Enforcement in Mekong Basin Countries*”, Camboya, 1999, tanto como unos informes de investigación claves sobre la tala ilegal en Camboya (*Global Witness*) e Indonesia (*EIA/Telapak*), y luego la innovadora iniciativa regional FLEG Asia Este. Otro antecedente notable fue el Memorando de Entendimiento (MoE) entre el Reino Unido e Indonesia (2002) sobre la Tala Ilegal y el Comercio Asociado, el primer acuerdo bilateral que buscaba hacer frente a la tala ilegal y el comercio asociado, indicando el apoyo político de alto nivel en ambos países<sup>10</sup>.

FLEGT como una **iniciativa de gobernanza forestal** ha sido construida sobre la agenda más amplia de gobernanza en asistencia al desarrollo internacional de mitad-finales de los años 1990. El apoyo con base en proyectos, estaba dando espacio a programas sectoriales y de apoyo presupuestario, todos buscando gobernanza mejorada como una ruta hacia el éxito. En el sector forestal, el apoyo fue organizado alrededor de Programas Forestales Nacionales (PFN), financiados por grupos de donantes. Esta agenda de gobernanza también incluyó la descentralización. Estos enfoques respetaron y promovieron soberanía nacional y fueron destinados a reformar el funcionamiento de

---

<sup>9</sup>EEUU, Canadá, Japón, Rusia, Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido. (UE tiene un estatus especial)

<sup>10</sup> Fue firmado para el Reino Unido por Hilary Benn, como Secretario de Desarrollo y Michael Meacher, como Secretario de Ambiente.

las instituciones gubernamentales y construir la capacidad de oficiales del gobierno a desempeñar sus funciones.

FLEGT como una **iniciativa de actores múltiples** tiene antecedentes en enfoques participativos de desarrollo en general, y PFN en particular, los cuales buscaban reunir el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, con el fin de lograr reformas basadas en consenso. DFID en Indonesia inició un “*Multi-stakeholder Forestry Programme*” en 2000, aunque en la primera fase el Programa enfocó en la agenda de reducción de la pobreza mediante la forestería comunitaria, más que en gobernanza.

FLEGT como una iniciativa colaborativa **de productores y consumidores** de productos forestales con el fin de poner freno a la tala ilegal, tal vez su característica más innovativa, emergió de la “*East Asia Ministerial Conference on FLEG*” en Bali, septiembre de 2001. Allí, “Gobernanza” se unió a la “Aplicación de la Ley” y en las secuelas de 9/11, asuntos desafiantes como la corrupción fueron admitidos al debate abierto. En Bali, países productores firmaron una declaración regional de compromiso político y llamaron a la acción al más alto nivel. Países consumidores reconocieron sus responsabilidades para el problema y se comprometieron con sus propias acciones.

Cuando los oficiales de la UE regresaron de la conferencia de Bali a Bruselas llenos de ideas, mostrando un firme mandato del **compromiso internacional** para el control de la tala ilegal, iniciaron el diseño de un Plan de Acción sobre la Tala Ilegal. El proceso fue altamente participativo, incluyendo un taller en Bruselas en 2002 con un grupo de actores internacionales, entre los cuales habían representantes de países socios potenciales. Un equipo pequeño basado en la CE redactó el Plan de Acción, y fue después sometido a consulta de actores dentro y afuera de la CE. Eventos internacionales posteriores, incluyendo la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible y la sexta Conferencia de las Partes de la CBD, reiteraron el compromiso de promover la aplicación de leyes forestales y de abordar el comercio de madera, pero sin definir una fórmula coherente para hacerlo.

El “T” de comercio (*Trade*) fue el elemento final de FLEGT. **Acuerdos Voluntarios de Asociación** proveyeron el apalancamiento de acceso a los mercados de la UE, con el fin de incentivar la acción de gobiernos socios para abordar la ilegalidad y de reducir la “falla del mercado” mediante la cual la tala ilegal podía ser rentable. La razón para el uso de acuerdos de comercio voluntarios fue que ningún acuerdo voluntario podría ser considerado como discriminatorio bajo las regulaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Este aspecto de FLEGT representaba otro elemento muy innovador del Plan de Acción, al lado de la colaboración entre productores y consumidores.

Es importante entender que la “génesis” del PA UE FLEGT ha continuado. A pesar de ser llamado un Plan de Acción, FLEGT realmente es un **marco político**, para implementación por la CE y EM de la UE. Ha sido definido de manera ligera, basándose en la práctica del desarrollo de “proyectos proceso” los cuales definieron las líneas generales del juego; depende de los ejecutores el trabajo de manera creativa y experimental para adaptarlo a las circunstancias y actores locales. Éste tema se discute en más detalle en el capítulo 5.2 (diseño).

### 3.2 Los objetivos, la estrategia y la estructura

Como un marco político, el PA UE FLEGT no tiene un sólo objetivo sino una jerarquía de objetivos ligeramente definidos; para Áreas de Acción y para el Plan de Acción en general, y los llamados “objetivos superiores”.

El **objetivo principal**, alrededor del cual el PA UE FLEGT ha sido organizado es, como se plantea en el PA mismo, bastante general: “apoyar esfuerzos para abordar el problema de la tala ilegal y el comercio relacionado” (CE, 2003, Propuesta para un Plan de Acción UE). El PA fue pensado como el inicio de un proceso diseñado para reducir el consumo de madera ilegalmente cosechada en la UE, como un **objetivo específico**, y últimamente en mercados consumidores mayores en otras partes del mundo.

Otro **objetivo específico** es el mejoramiento de la gobernanza forestal en países productores (tanto como el establecimiento de acuerdos comerciales). Esos objetivos fueron reiterados por el Consejo

en su “Conclusión” (noviembre 2003), mediante la cual la propuesta fue oficialmente adoptada como ley. El PA UE FLEGT fue recibido como: “un primer paso para abordar el urgente reto de la tala ilegal y el comercio asociado de una manera colaborativa y coordinada conjuntamente entre países consumidores y productores, el sector privado y otros actores” (párrafo 4).

Los **objetivos superiores** del PA están mejor descritos en las ‘Conclusiones’ del Consejo, donde se subrayó la necesidad de FLEGT: “por abordarse en términos de desarrollo sostenible, manejo forestal sostenible y la reducción de pobreza, tanto como equidad social y soberanía nacional” (párrafo 6). EM fueron urgidos por proveer fondos e integrar reformas de gobernanza forestal en sus programas de cooperación para el desarrollo.

El PA establece un conjunto de medidas a través del cual la CE propone lograr los objetivos FLEGT, enfocándose en siete áreas generales con sus respectivos campos de acción – de ahora en adelante referido como **Áreas de Acción (AA)** - así:

1. **Apoyo a países productores de madera**, incluyendo acciones a promover (1) soluciones equitativas y justas para el problema de la tala ilegal, (2) Sistemas de verificación, (3) medidas de transparencia, (4) construcción de capacidad y (5) reforma política.
2. Actividades para promover **comercio de madera (legal)**, incluyendo acciones como (1) desarrollar el marco multilateral y proseguir la cooperación multilateral, (2) desarrollar la licencia voluntaria de las exportaciones (mediante Acuerdos de Asociación FLEGT bilaterales o regionales entre la UE y países exportadores de madera) y (3) revisar y desarrollar opciones legislativas adicionales.
3. Promoción de políticas de **contratación pública**, también conocidas como políticas de compra responsable, incluyendo acciones que guían a las autoridades contratantes sobre cómo hacer frente a la legalidad de la madera cuando se especifica en los procedimientos de contratación.
4. Apoyo para **iniciativas del sector privado**, incluyendo acción para fomentar iniciativas del sector privado para buenas prácticas en el sector forestal, tales como el uso de códigos de conducta voluntarios para el suministro de madera legal a empresas privadas.
5. Garantías para **financiamiento e inversión**, incluyendo acciones para estimular bancos e instituciones financieras que invierten en el sector forestal para mejorar sus prácticas de diligencia debida cuando hacen inversiones.
6. Apoyo al PA UE FLEGT con **instrumentos legislativos existentes** incluyendo (1) legislación anti lavado de dinero, (2) la Convención *CITES* y (3) otros instrumentos legislativos tales como la Convención OECD sobre Soborno y Corrupción.
7. Trabajo de apoyo retomado para abordar el problema de **madera de conflicto**.

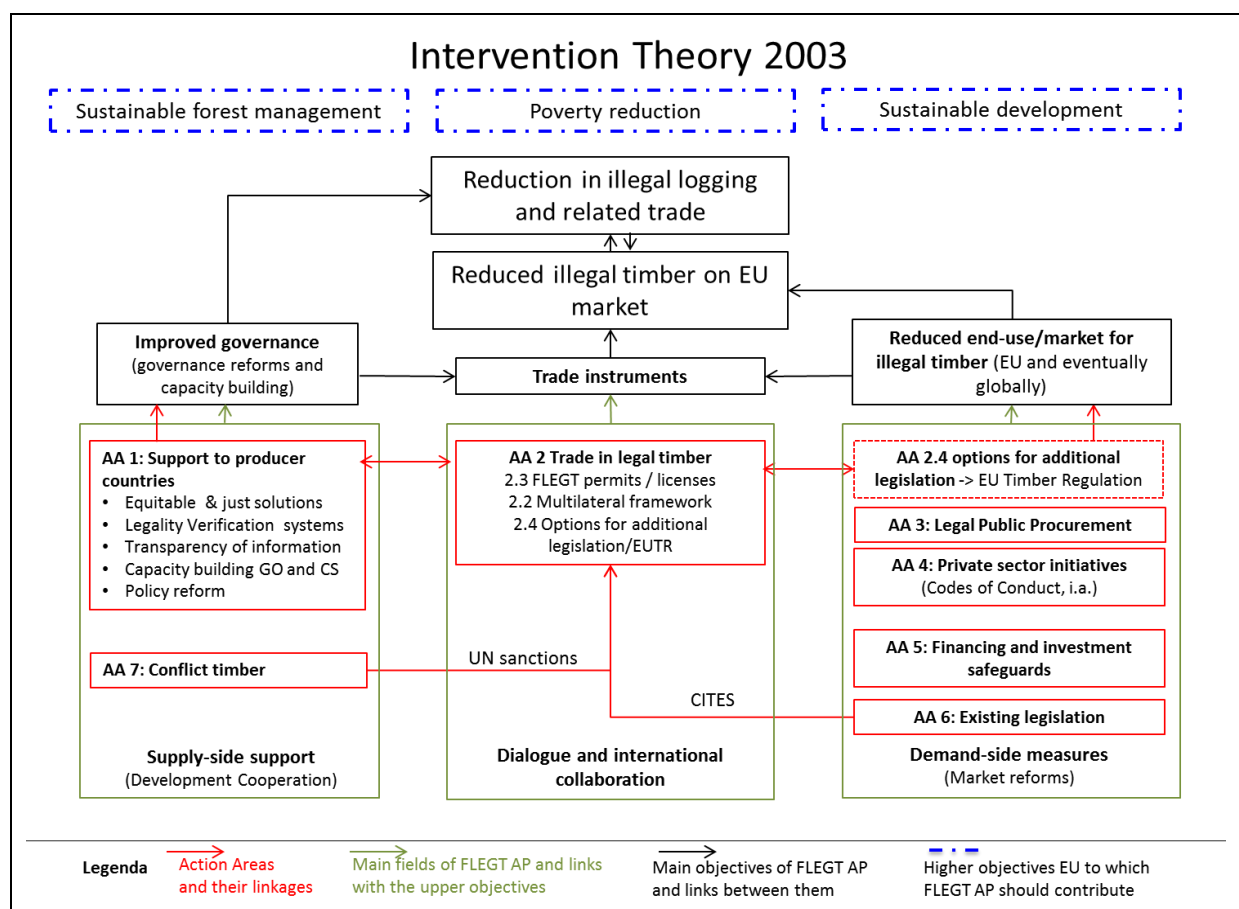
Las siete Áreas de Acción del PA UE FLEGT reflejan una **estrategia** para desarrollar acuerdos bilaterales de comercio que son voluntarios y legalmente vinculantes, los cuales prohíben la importación de madera ilegal al mercado de la UE, apoyado por acciones colaborativas tanto por países productores como por países consumidores de la UE. Los tres pilares claves de la acción incluyen (1) **medidas del lado de la oferta** (de aquí en adelante: medidas de oferta) en países productores para reducir el suministro de madera ilegal (mediante reformas de gobernanza y desarrollo de un sistema de licencias), (2) **medidas del lado de la demanda** (de aquí en adelante: medidas de demanda) en países consumidores para reducir el uso final de madera ilegal (mediante políticas de contratación pública, iniciativas del sector privado y garantías de financiamiento e inversión), y (3) **medidas de comercio** (AVA, legislación adicional) – apoyado por **diálogo y colaboración internacional** - para conectar las medidas de demanda y oferta - e incentivar ambas.

Fueron previstos diferentes papeles; para gobiernos de países, a liderar la acción en reforma legal y política; para el sector privado a iniciar acciones para cambiar sus prácticas, y para organizaciones de la sociedad civil a crear conciencia, capacitar y monitorear.



El EE ha reconstruido una “Teoría de Intervención FLEGT (2003)”, en Figura 1, abajo, la cual representa el análisis del EE sobre cómo, en 2003, el Plan de Acción y las Áreas de Acción, en los tres pilares claves, fueron orientados a contribuir al objetivo principal “reducir la tala ilegal y el comercio relacionado”. La lógica de intervención central puede ser resumida de la siguiente forma: el objetivo principal del PA es logrado mediante tres vías de impacto o sub-objetivos: (1) “establecimiento de instrumentos de comercio que busquen minimizar la disponibilidad de productos basados en madera ilegal en el mercado Europeo”, (2) “medidas de demanda para reducir el consumo de madera y productos maderables ilegales dentro de la UE”, y (3) “gobernanza forestal mejorada para reducir el suministro de productos maderables ilegales”.

Esta teoría de intervención se discute en más detalle en el capítulo 5.2 (Diseño del Plan de Acción).



**Figura 1: Teoría de Intervención del Plan de Acción UE FLEGT 2003 – reconstruida.**

### 3.3 La arquitectura de entrega

El PA UE FLEGT es **implementado conjuntamente** por la Comisión Europea (CE), Estados Miembros (EM) UE y países socios. La CE lidera la implementación y tiene el mandato político de los EM UE para negociar Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) con países seleccionados. Esta responsabilidad es asumida conjuntamente por la Dirección General (DG) de Desarrollo y Cooperación (DG DEVCO) y DG Medio Ambiente (DG ENV). Delegaciones UE en países socios son responsables para la gestión en curso de AVA concluidos. Otros DGs están involucrados más marginalmente, tanto en términos de inversión personal y presupuestario, basado en la necesidad. El Servicio Europeo de Acción Externa, *European External Action Service* o *EEAS* (antes DG RELEX) también apoya notablemente la implementación de FLEGT, mediante la participación en Diálogos de Alto Nivel con otros países que importan o producen productos maderables relevantes para FLEGT, y coopera con la Comisión en FLEGT para cualquier asunto relacionado con la política exterior de la UE.



La responsabilidad de DG DEVCO es (i) liderar las negociaciones de AVA con países en África y en parte de Latinoamérica, (ii) apoyar las Delegaciones UE en la implementación de AVA en África, (iii) movilizar y administrar cooperación para el desarrollo, para apoyar países productores a minimizar la producción y el comercio de productos maderable ilegales, (iv) contribuir a la coordinación entre EM UE, actores claves, por liderar el Grupo de Expertos FLEGT (*FLEGT Expert Group*; anteriormente el *FLEGT Ad Hoc Working Group*) (v) contribuir al desarrollo político y la comunicación referente al PA UE FLEGT. DG ENV es responsable para (i) liderar la negociación de AVA con países en Asia y parte de Latinoamérica, (ii) asegurar la implementación adecuada del Reglamento UE 995/2010 (el EUTR); (iii) liderar en el Comité de FLEGT y del EUTR, y (iv) liderar en medidas de demanda y en el diálogo con la China y otros mercados de consumidores.

Un número limitado de personal de la CE está involucrado por tiempo completo en el PA UE FLEGT. Actualmente, cinco personas están trabajando por tiempo completo en FLEGT dentro de DG DEVCO y otros cuatro dentro DG ENV. La oficina principal se enfoca primordialmente en negociaciones AVA y, para DEVCO, mediante programas de cooperación, mientras que las Delegaciones UE gestionan la implementación de AVA con el apoyo y la dirección de la sede, y administran programas de cooperación a nivel nacional.

La coordinación UE en FLEGT es compleja y requiere coordinación tanto a nivel del Plan de Acción como a nivel de medidas individuales tales como AVA y el EUTR. De tal fin, se estableció inicialmente un **Grupo Interservicios** (*Inter-Service Group*) dentro de la CE para apoyar el desarrollo del PA UE FLEGT y coordinar actividades relacionadas con sectores y actores. Mientras que éste grupo ha sido disuelto, el *Inter-Service Group on Forestry* regularmente incluye FLEGT en su agenda. Otros grupos, como EM UE, ayudan a coordinar acción FLEGT: (1) el *Council Working Party on Forests*, dónde se discute FLEGT regularmente; (2) el Comité FLEGT (*FLEGT Committee*), el cual apoya la CE con la implementación de los Reglamentos FLEGT y EUTR; y (3) el Grupo de Expertos FLEGT/EUTR (*FLEGT/EUTR Expert Group*), el cual tiene un enfoque específico en AVA, el EUTR y asuntos de cooperación FLEGT.

El **Comité FLEGT** se ocupa de todas las cuestiones de “Comitology committees”<sup>11</sup>. En ella se informa a la CE y contiene representantes de tanto EM UE como de las DGs de la CE, particularmente éstas que contribuyen más al PA UE FLEGT.

El **Grupo de Expertos FLEGT** fue establecido en línea con el Tratado de Lisboa, y trata con asuntos no “comitology” opuestos al Comité FLEGT. Es una fusión de la anterior Reunión Ad-Hoc FLEGT - establecida por el *Council Working Party on Forestry* – y el *EUTR Enforcement Group*. Un separado Grupo FLEGT y REDD solía funcionar bajo la Reunión Ad-hoc FLEGT, pero este grupo fue integrado también al Grupo de Expertos FLEGT/EUTR. La estructura original (el *FLEGT Ad Hoc Working Group*) se reunió frecuentemente, al inicio hasta ocho veces por año (2005), para preparar y coordinar trabajo del Plan de Acción. Después se reunió en promedio dos veces por año, y aún menos desde el establecimiento del Grupo de Expertos FLEGT como una nueva estructura.

**Otro foro** contribuyendo a la coordinación de acciones bajo el PA UE FLEGT es la Semana FLEGT (*FLEGT Week*), una conferencia anual de actores globales FLEGT organizado en Bruselas, y el Grupo de Asesores Europeos Forestales Tropicales. Adicional a contribuir con intervenciones lideradas por la CE y cumpliendo con su obligación de implementar el EUTR, **Estados Miembros UE** también puede apoyar - y efectivamente apoya – con aspectos de cooperación de desarrollo del PA UE FLEGT. La comunicación entre EM UE y la CE es formal, por ejemplo mediante el Comité FLEGT.

Se presentan los principales mecanismos de coordinación UE para FLEGT en la siguiente tabla:

---

<sup>11</sup> El “comitology committees” es un espacio presidido por la Unión Europea a través del cual se puede modificar o ajustar la legislación de la Unión Europea.

Estructuras de Coordinación hasta 2014	Estructuras de Coordinación desde 2015
<b>Grupo de trabajo del Consejo Forestal (WPF);</b> FLEGT regularmente agendada para reuniones (p.e. para la evaluación del PA UE FLEGT)	<b>Grupo de trabajo del Consejo Forestal (<i>Council Working Party on Forestry – WPF</i>)</b>
<b>Comité FLEGT</b> (establecido bajo el Reglamento FLEGT): apoya la Comisión Europea a implementar el Reglamento FLEGT y el EUTR	<b>Comité FLEGT:</b> Enfoque en asuntos de “comitology”
<b>Grupo Aplicación EUTR:</b> Grupo de Expertos en aplicación del EUTR	<b>FLEGT/EUTR Expert Group:</b> Trata con todos los asuntos no-comitología, en línea con el Trato de Lisboa (el cual introdujo nuevas reglas para Comitología y el uso de grupos de expertos), tales como políticas y aplicación
<b>Reunión Ad-hoc FLEGT</b> (establecido por el WPF): fuerte enfoque en AVA y cooperación para el desarrollo	
<b>Grupo FLEGT y REDD:</b> Sub-grupo de la Reunión Ad-hoc FLEGT que trata sinergias FLEGT - REDD	
<b>Otros foros</b> contribuyendo a coordinar y proveer espacios para discusiones más informales: <i>European Tropical Forestry Advisors Group, FLEGT Week</i> , inter alia.	<b>No ha cambiado</b>

### 3.4 El período de tiempo de implementación

La implementación del PA UE FLEGT comenzó en 2003/2004. Una cantidad significativa de trabajo ha sido invertida en el desarrollo de dos piezas mayores de legislación a saber (1) el **Reglamento FLEGT** (*Council Regulation (EC) No 2173/2005*) – el cual establece un esquema de licencias FLEGT en países productores para la importación de madera a la UE y llama a la Comisión a negociar AVA con países productores; y (2) el **Reglamento de Madera UE** conocido como **EUTR** (*Regulation No. 995/2010*) – el cual (a) prohíbe la distribución de madera ilegal en el mercado de la UE y (b) define las obligaciones (diligencia debida) de los operadores quienes colocan madera y productos maderables en el mercado. Estas regulaciones fueron adoptadas en 2005 y 2010 respectivamente y forman parte integral del PA UE FLEGT. En 2013, el EUTR entró en vigor.

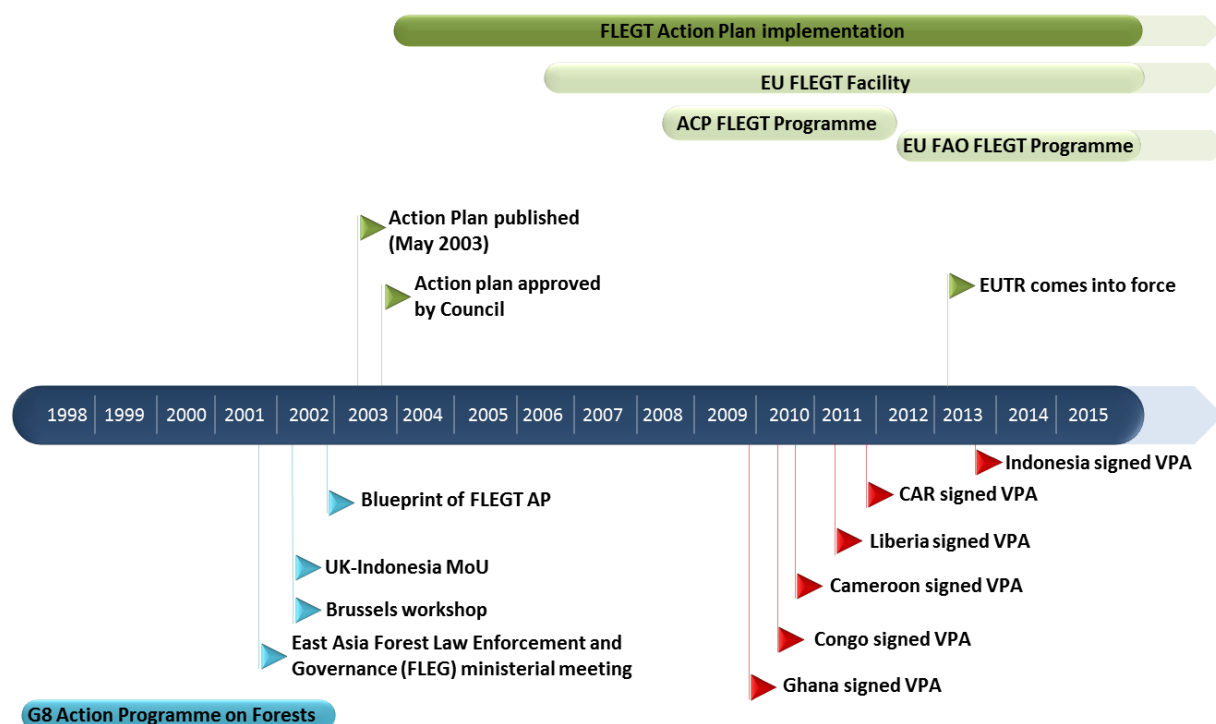
Desde 2005, un proceso a desarrollar **Acuerdos Voluntarios de Asociación** ha sido iniciado y se han tomado los primeros pasos hacia el esquema de licencias de importación. Consultas con los países productores más importantes (Ghana, Camerún, la RDC, COMIFAC, Malasia, Indonesia y Vietnam; ver EuropeAid/ENV/2006-124886/TPS) ya se habían iniciado en 2004, y éstas identificaron las necesidades para la orientación de las negociaciones, y para la asistencia técnica de implementación del esquema de licencias.

En éste contexto, vale la pena mencionar dos programas dedicados a apoyar la implementación del PA UE FLEGT: con financiación de la CE y algunos EM UE, dos entidades complementarias fueron creadas, externos a la CE e Instituciones de los EM UE, a saber el Fondo UE FLEGT (*EU FLEGT Facility*) dentro del Instituto Forestal Europeo (*European Forest Institute – EFI*) y el Programa UE FAO FLEGT, dentro de la FAO. No tienen un mandato específico y no forman parte de la arquitectura formal de entrega, sino que entregan dos programas de apoyo importantes, en complementariedad a otros proyectos FLEGT fundados por la UE. El Fondo UE FLEGT provee conocimientos especializados y apoyo de comunicación, ante todo para el componente **AVA** del PA UE FLEGT. El Programa UE FAO FLEGT provee asistencia técnica y financiera a cualquier país socio (independientemente que éstos se dedican o están interesados en los AVA o no) en forma de asistencia directa y pequeños subsidios para proyectos relacionados a FLEGT.

En 2009, se firmó el primer **AVA** con Ghana y durante los próximos dos años, otros cuatro países siguieron su ejemplo: Camerún y la República de Congo en 2010, y Liberia y la República

Centroafricana en 2011. Luego, el ritmo de los países firmantes de los AVA se volvió más lento, con Indonesia firmando en 2013. En ese momento, nueve países adicionales habían entrado en negociaciones AVA: Malasia (2006); Gabón, DRC y Vietnam (2010); Guayana y Honduras (2012); y Costa de Marfil, Laos y Tailandia (2013) (EFI, 2014). Desde 2014, no han sido admitidos a la fase de negociación AVA nuevos países, con el fin de enfocar en los retos considerables emergentes con la implementación de los seis AVA firmados, y de lograr la firma de AVA con los otros nueve países (CE, 2014).

La siguiente figura resume los eventos principales en la implementación del PA UE FLEGT.



**Figura 2: Una línea de tiempo de FLEGT global – Fuente: compilado por el equipo de evaluación con base en varias fuentes.**



*Troncos en vía a Kumasi (Ghana, mayo de 2015)*  
*Créditos: Ernst Paul Zambon*

## **4 EL ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN**

Este capítulo analiza el avance y los logros en las siete Áreas de Acción (AA1 hasta AA7) del PA UE FLEGT, comparando con las expectativas iniciales reflejadas en el Plan de Acción. Implica que ésta evaluación toma el Plan de Acción literalmente, mientras que el Plan de Acción en la realidad ha sido más un proceso de desarrollo orgánico. No obstante, se describen también desarrollos no previstos, y una de las preguntas de evaluación (Pregunta de Evaluación 6) explícitamente estudia los llamados “resultados emergentes”.

Los hallazgos en éste capítulo proveen la base de prueba para algunas de las respuestas a las preguntas de evaluación presentadas en el Capítulo 5, en particular para la Pregunta de Evaluación 3, referente a la efectividad del Plan de Acción.

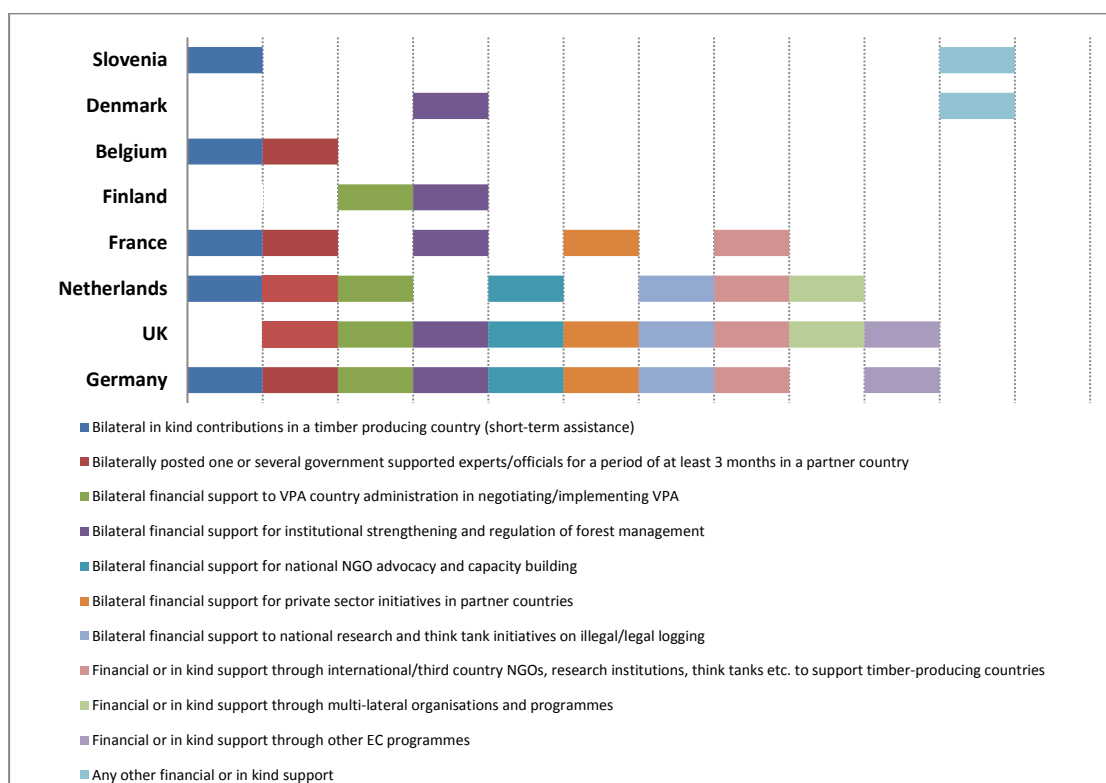
Para más detalles, hallazgos y pruebas con referencia a los AVA y otros países productores, referirse al Informe Especial sobre AVA (Anexo 7 en el Volumen 2 del Informe Final).

## **4.1 Apoyo a países productores de madera**

Primero, se observa que algunos de los asuntos tratados en ésta sección también podrían ser tratados en sección 4.2, dado que se refieren tanto al diseño de los AVA (AA2) como al apoyo por parte de la UE a países productores (AA1), como Áreas de Acción traslapantes.

Asumiendo que la tala ilegal de madera ocurre principalmente en países en desarrollo, el PA UE FLEGT tenía un fuerte enfoque en provisión de apoyo a éstos países, usando mecanismos de cooperación para el desarrollo. Tal apoyo fue proveído por la CE, tanto por EM individuales, mediante una gama de programas, notablemente la “Acción exterior-Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía” UE *ENRTP*, el Fondo UE FLEGT, el programa UE FAO FLEGT, el Programa Gobernanza Forestal y Comercio (hoy día Programa Gobernanza Forestal, Mercados y Clima) financiado por el Reino Unido, el Programa de Gobernanza Forestal Alemán y otros programas bilaterales de la GIZ en países negociando e implementando AVA, y otros programas apoyados por EM.

Los resultados de la Encuesta de Estados Miembros indican que 8 de los 23 países respondientes están activos en AA1, a saber Alemania, el Reino Unido, Holanda, Francia, Finlandia, Bélgica, Dinamarca y Eslovenia, ver Figura 3. Desde la Revisión de Medio Término en 2010 (Hudson y Paul, 2010), el grado de involucración de EM en éste AA no ha evolucionado. El Reino Unido y Alemania siguen siendo los dos contribuyentes más significativos a los países AVA y non-AVA (ver Capítulo 5.8 sobre la efectividad de costos). Hay claramente margen para un apoyo más amplio entre los EM para los países productores (en vía de desarrollo), particularmente por parte de éstos EM que importan madera (tropical).

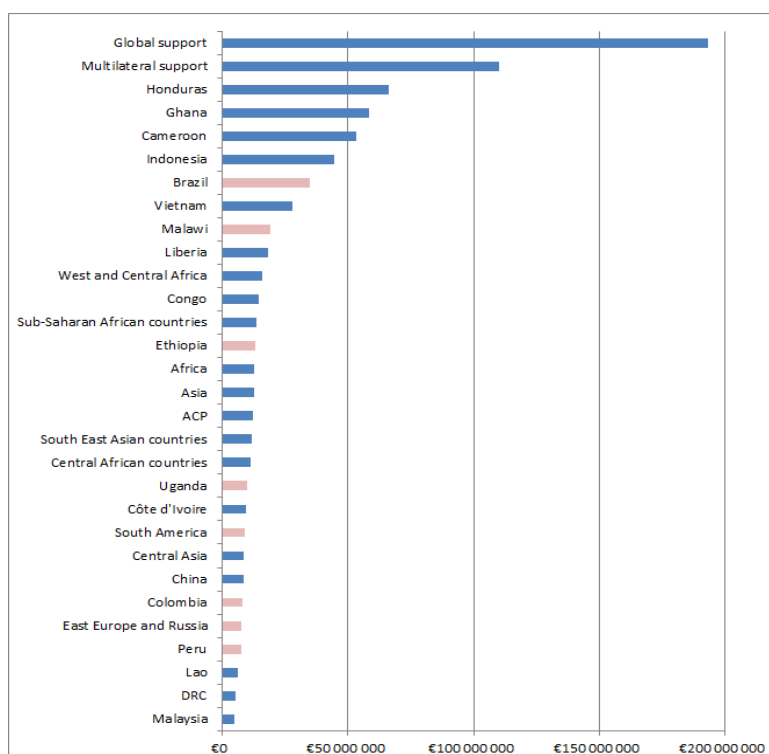


**Figura 3: Apoyo de EM a países productores**

El apoyo a países productores incluye la preparación, negociación e implementación de los AVA, hasta temas más amplios de FLEGT en esos países y, en menor grado, en los esfuerzos de otros países non-AVA para combatir la tala ilegal y mejorar la gobernanza forestal. Eso incluyó apoyo a actores diferentes y en temas diferentes, (p.e. apoyo al sector privado, monitoreo por ONG, asistencia técnica a gobiernos), pero la distribución de apoyo por estas líneas no pudo ser analizada fácilmente; el equipo de la Revisión FLEGT de Medio Término en 2010 tuvo el mismo reto.

La información de la Comisión sobre proyectos relacionados a FLEGT identifica varias categorías de apoyo FLEGT: construcción de capacidad/fortalecimiento institucional; apoyo de la sociedad civil; temas de mercados domésticos y regionales; el monitoreo independiente; la gestión de información; marcos políticos y normativos; apoyo al sector privado; temas de transparencia y de reportaje; sistemas de verificación/ SAL; y apoyo a la negociación e implementación de AVA. La información de la Comisión indica que las tres áreas principales de apoyo son: 1) la construcción de capacidad y el fortalecimiento institucional; 2) los marcos políticos y normativos y 3) el desarrollo de sistemas de verificación /SAL. El financiamiento, categorizado como apoyo a la negociación y la implementación de AVA, es relativamente menor en comparación con otras categorías, pero hay mucho traslape entre las diferentes categorías y es difícil presentar una subdivisión más detallada del apoyo. El equipo de la Revisión FLEGT de Medio Término (2010) tenía el mismo problema.

Entre 2005 y 2014, se gastaron aproximadamente €650 millones en esta Área de Acción por la UE y los EM UE. Con base en una revisión de proyectos de por lo menos 5M€ se estima que un tercio de este monto ha sido dedicado a África, una sexta parte a Asia (ver Figura 4). Los países que lograron más fondos incluyen Camerún, Ghana, Honduras e Indonesia, seguido por Brasil. Según información proveída por la CE, el 99% del apoyo a Brasil fue realizado por la UE para apoyar el manejo de recursos en la Amazonía, pero no dentro del marco del PA UE FLEGT.



**Figura 4: Montos indicativos aportados por la UE y los EM para Área de Acción 1 por país, 2003-2014.**  
**Fuente: Análisis de Encuestas. Notas: Solamente está reflejado el apoyo arriba de los 5 M€. En rojo: Países o regiones Non AVA.**

Mientras el apoyo principalmente fue dirigido a países AVA – y apoyo adicional mediante el Fondo UE FLEGT también tiene enfoque en éstos países - varios países han recibido apoyo sin estar involucrados en un proceso AVA (Brasil, Malawi, Etiopía, y Uganda)<sup>12</sup>. Unos países involucrados en un AVA han recibido poco apoyo directo, como la República Centroafricana—como consecuencia de la situación política - o la Guayana, cuya participación en el proceso AVA es más reciente, comparado con otros países. Una diferencia significativa en el monto de apoyo recibido es percibido como injusto, por algunos países, y puede requerir una comunicación más clara (ver AM Costa de Marfil).

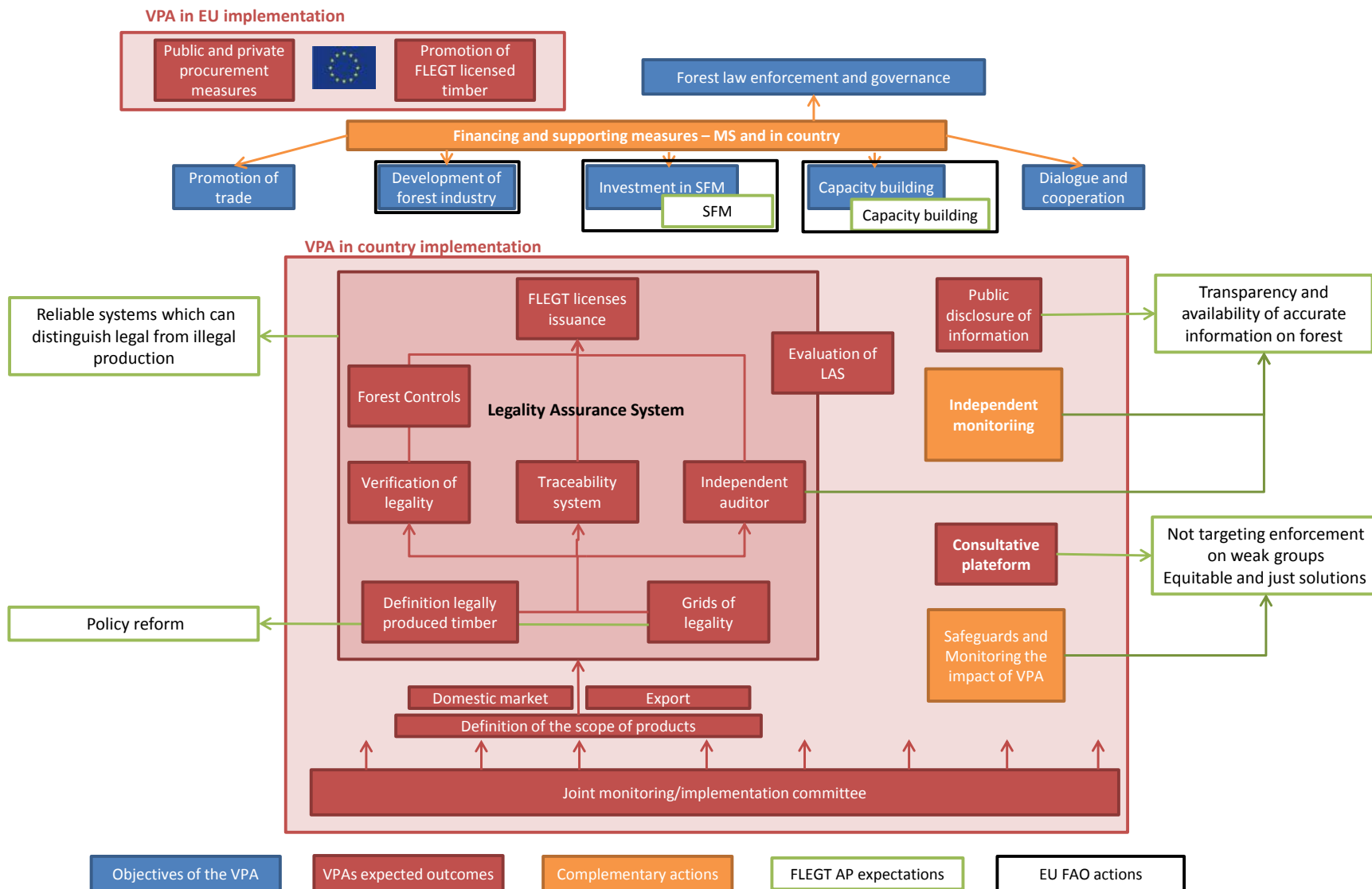
El Programa UE-FAO FLEGT poco a poco ha ampliado su gama de países de apoyo. Demuestra que, con los años, apoyo a países productores y la consecución de los objetivos FLEGT se han extendido entre los países que tienen comercio de madera limitada con la UE, tales como Mozambique.

Para países como Rusia y China, los cuales no están elegibles para Fondos de Cooperación para el Desarrollo, la cooperación bilateral se lleva a cabo a través de otros instrumentos en apoyo de FLEGT, tales como el Programa ENPI FLEG para Rusia y el UE-China Mecanismo de Coordinación Bilateral (MCB) sobre FLEG.

**Lección aprendida:** FLEGT se ha vuelto un canal importante para el apoyo al desarrollo en el sector forestal. Apoyo a países productores ha sido canalizado ante todo a países AVA, algunos de los cuales han recibido grandes montos de fondos FLEGT. Sin embargo, el apoyo FLEGT para procesos en países non-AVA es cada vez más considerado, siendo igualmente relevante para mejorar la gobernanza forestal mundial, y fondos non-FLEGT también están usados en apoyo de procesos FLEGT globales.

Figura 5, abajo, presenta un marco general para el análisis del apoyo a países productores, tanto a nivel global como con un enfoque específico en los AVA.

<sup>12</sup> Esta información fue proveída por DEVCO en julio de 2015 a pedido del EE. Esta información no hace la distinción entre apoyo FLEGT y apoyo general al sector forestal.



**Figura 5: Un marco para el análisis de FLEGT en un País AVA**



El marco incluye los siguientes elementos:

- Expectativas del PA UE FLEGT (cajas verdes), son las “vertebras” conectando el apoyo al país productor en general con la implementación AVA;
- Los objetivos del AVA están resaltados en azul;
- Las actividades y resultados están resaltados en rojo; constituyen los bloques de construcción de todos los AVA y tienen el objetivo de responder a los objetivos AVA. Incluyen compromisos de la CE sobre medidas de contratación pública y promoción de madera con licencia FLEGT ;
- Algunas actividades complementarias tienen color naranja; éstas no necesariamente están consagradas en los AVA sino que algunos países decidieron emprenderlas como medidas suplementarias hacia la transparencia y gobernanza mejorada;
- El apoyo del Fondo UE FLEGT está enfocado principalmente en el apoyo AVA dentro del país (cajas rojas);
- Áreas de apoyo financiadas por la UE mediante el Programa FAO FLEGT están destacadas (líneas oscuras).

El PA UE FLEGT identifica (a) Soluciones equitativas y justas, (b) Sistemas de Verificación, (c) Transparencia, (d) Construcción de capacidades y (e) Reforma política, como áreas principales en las cuales países productores necesitarían apoyo. La siguiente sección analiza los resultados de tal apoyo, para cada uno de esos elementos.

#### **4.1.1 Soluciones equitativas y justas**

Bajo éste título, el PA UE FLEGT menciona tres objetivos principales:

##### **1. Asegurando que acciones para hacer frente a la tala ilegal, particularmente la aplicación de la ley mejorada, no afecta a grupos vulnerables**

Overdest y Zeitlin (2015, p. 164) apuntan al papel importante que ONG transnacionales como *FERN* y otros han jugado con el apoyo financiero de la UE, “no solamente en movilizar presión para la acción unilateral por la UE para combatir la tala ilegal, sino también asegurando que las medidas propuestas no simplemente buscaron fortalecer leyes forestales existentes en países en desarrollo, sin involucrar a comunidades indígenas y organizaciones de la sociedad civil, sino más bien mediante un proceso inclusivo, participativo de revisión legal y reforma para corregir injusticias históricas. El papel jugado por las ONG transnacionales no ha sido menos crucial en el desarrollo de los AVA FLEGT, por el apoyo al involucramiento de plataformas de la sociedad civil doméstica en su negociación y por el monitoreo de la participación de actores en su implementación, tanto como usando sus lazos a socios locales a sacar la atención de la CE y de las Autoridades Competentes nacionales a violaciones de los AVA y del EUTR.”

Una primera observación es que la aplicación de leyes mejoradas no ha sido efectiva en la mayoría de los países estudiados. Aún, mientras que actores de la sociedad civil, por lo general, han sido activamente involucrados en procesos de revisión legal, la revisión de leyes y marcos regulatorios en la mayoría de los casos (todavía) no ha resultado en soluciones equitativas y justas, tampoco para los grupos de actores más vulnerables. Esto se debe en parte a la falta de aplicación de las leyes y regulaciones reformadas (ver AM Camerún).

También, en el curso de las fases de negociación e implementación de los AVA, dado que los mercados domésticos fueron incluidos en la mayoría de los AVA (con la excepción de la República Centroafricana), se hizo cada vez más evidente que los productores y los comerciantes locales se ven afectados directamente por el desarrollo de nuevos marcos legales para combatir la tala ilegal. Al parecer, la formalización de un sector que ha estado operando de manera informal durante décadas, sí impactar en los medios de vida de decenas de miles de personas (145.000 en Camerún, 650.000

en Ghana, al menos 5.000 en Liberia) (CIFOR, 2012) podría ser un reto formidable y un proceso de largo-tiempo requiriendo un enfoque prudente.

En *Ghana*, según información obtenida durante la visita de campo, la prohibición de aserrado con motosierra ha sido mejor aplicada gracias al AVA. Sin embargo, mientras que un grupo considerable de productores fue afectado por ésta medida, poca atención fue dada a apoyarlos a encontrar medios de vida alternativos. Existe la preocupación de que la pérdida de medios de vida por los madereros ilegales, y el acceso limitado a recursos forestales y medios financieros para invertir en medios de vida alternativos, pueden obligar a éstas personas a seguir - o volver - a involucrarse en prácticas ilegales. Muchas empresas pequeñas y familiares involucradas en el sector forestal arriesgan a perder su negocio, salvo cuando están apoyadas para cumplir con los requerimientos legales (ver AM Ghana).

Del otro lado, en *Liberia*, un reglamento desarrollado en 2010 ha permitido la formalización de las actividades informales, tales como la tala con motosierra, y el país lo incluyó en su definición de legalidad. Tal marco legal adaptado al conocimiento y entendimiento de los productores locales debería fomentar su integración en un sector forestal formal y reducir el riesgo de involucrarse en prácticas ilegales. Esto, no obstante, parece posible sólomente donde existen suficientes recursos forestales para la asignación de nuevos permisos, lo cual no parece ser el caso en Ghana o Costa de Marfil.

En *Vietnam*, una evaluación reciente del Impacto sobre Medios de vida, financiado por la CE (ENRTP) y llevado a cabo por la Red de ONG de Vietnam (VNGO) analizó los impactos probables del AVA sobre actores vulnerables (ver AM Vietnam). Muchos hogares y pequeñas empresas tienen la probabilidad de poder cumplir con la necesidad de obtener la documentación legal requerida (Certificados de Uso de Tierra o Bosque, licencias empresariales, y de cumplimiento de impuestos); sin embargo, la mayoría no estaría en posición para cumplir con otros requisitos legales, tales como facturas comerciales, lista de embalaje de madera, o la seguridad laboral y las normas de higiene. En consecuencia, hogares que trabajan y procesan la madera son propensos a perder puestos de trabajo, especialmente para mujeres. Para los productores y procesadores de madera a pequeña escala, los costos de cumplimiento podrían reducir sus ingresos de manera significativa y volver sus medios de vida más vulnerables.

Varias iniciativas recientes han puesto mayor atención en los impactos de AVA sobre comunidades dependientes de los bosques: en 2010, Liberia inició la revisión del marco legal para incluir aserraderos de foso y aserraderos mecanizados; en 2011 CIFOR inició su análisis del mercado doméstico en los Países de la Cuenca del Congo; en 2013 una Evaluación de Impacto sobre los Medios de Vida fue realizada en Vietnam; en 2014 se hizo la revisión de la ley forestal de Congo. No obstante ésto aún no ha llevado a una mitigación sistemática de impactos adversos en los AVA.

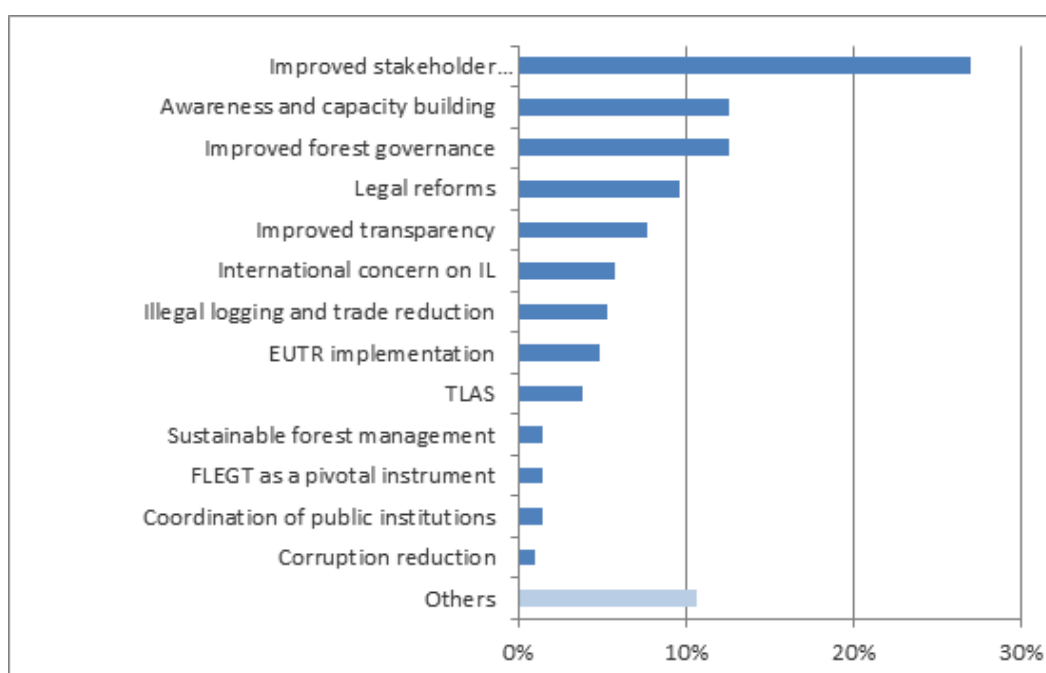
El Fondo UE FLEGT está desarrollando un Análisis de Evaluación de Impacto en Camerún, el cual espera contribuir al entendimiento del grado en que el AVA modifica las condiciones de vida de los actores locales, y proveer herramientas para mitigar los impactos negativos (ver AM Camerún).

**Lección aprendida:** Con el fin de lograr soluciones equitativas y justas a la tala y el comercio ilegal, es necesario enfocar en todos los actores locales manejando los recursos maderables. En muchos países, los volúmenes de madera exportada son más bajos que éstos suministrados por pequeñas y medianas empresas al mercado doméstico; aún, hasta hace poco, éste sub-sector había recibido poca atención o apoyo. Por lo tanto, el apoyo tendría que ser dirigido a éstos mercados domésticos, en donde se encuentra la mayor parte de la tala ilegal y los retos principales en términos de concientización, conocimientos técnicos y capacitación, desarrollo de nuevos reglamentos, o mejoramiento de medios de vida comunitarios.

## 2. Participación de la sociedad civil en el manejo y protección de bosques

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la mayoría de los países AVA han participado activamente en negociaciones al lado de gobiernos y del sector privado. Los resultados de todas las encuestas están claros: todos los respondientes (igual para las Encuestas Públicas, administraciones AVA y EM) mencionan la **participación mejorada de actores** como el logro principal del PA UE FLEGT, ver Figura 6 abajo.

La participación de actores generalmente es considerada como un éxito mayor del apoyo FLEGT, dado que han cambiado de manera profunda las relaciones entre varios actores en el sector forestal; una relación que, históricamente, apenas existió en muchos países socios y que fue normalmente liderada y controlada por el gobierno. Entre los impactos positivos citados es una “descentralización” al interior y por fuera de la administración, el involucrar todos los actores, incluyendo algunos representantes de la comunidad, la búsqueda de un objetivo común, la colaboración mejorada y la cohesión política mejorada. En varios países productores no involucrados en un AVA (ver AM de Rusia y AM de Bosnia) la participación de actores es considerada más débil que en los países AVA, aunque en ciertos países, como Colombia, el apoyo FLEGT ha dado un importante impulso a la participación de actores en el sector forestal.

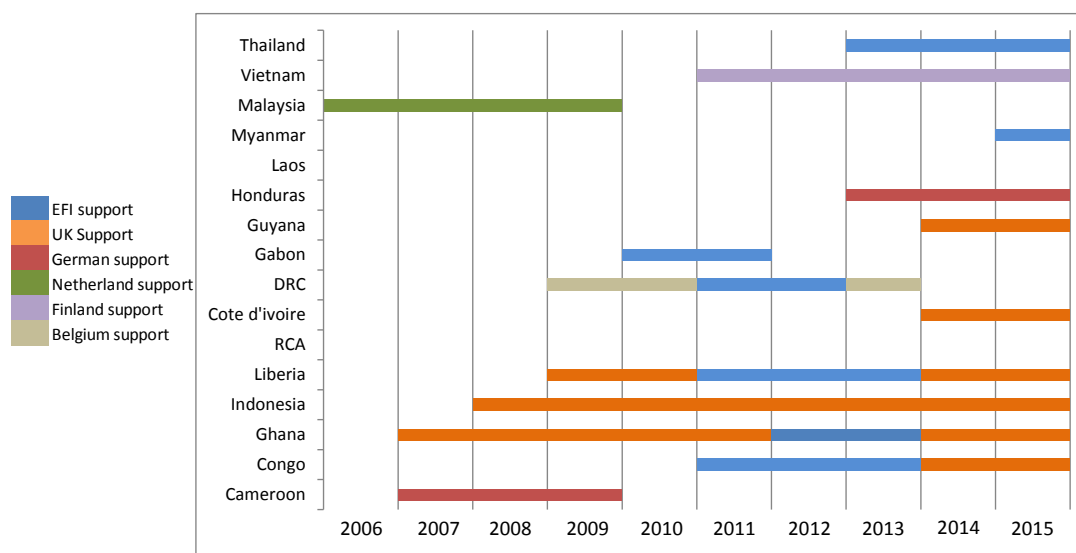


**Figura 6: Encuesta Pública – Logros principales del Plan de Acción UE FLEGT (85 respondientes)**

El apoyo del Fondo UE FLEGT ha jugado un importante papel al asegurar que todos los actores se comprometan a trabajar juntos en la gestión para un mejor sector forestal. Tuvo el objetivo claro de facilitar la participación de actores no-gubernamentales en el diálogo y consultas relacionadas a la negociación y la implementación del AVA, particularmente grupos de la sociedad civil local, representantes de plataformas comunitarias y – en un menor grado - el sector privado. No obstante, la designación de facilitadores FLEGT ha demostrado ser un medio eficaz para movilizar a los actores, tanto durante la fase de negociación como la de implementación, y para apoyar a mantener la confianza que a veces corre el riesgo de perderse debido al logro limitado de resultados.

En Guayana, la designación de un facilitador de otro país AVA (Ghana), según los informes, ha dado un impulso al proceso; en Congo, el facilitador está apoyando a lograr consenso en la fase de implementación, mientras que en Vietnam, el facilitador apoya para construir confianza entre las partes. En Costa de Marfil, el proceso AVA ha permitido a la comunidad de ONG volverse organizados para una participación coordinada en el proceso y a estar capacitados. Expertos de la UE (involucrados en facilitación, asistencia técnica, coordinación de ONG, o gestión general) han sido invitados a proveer apoyo sin imponer puntos de vista desde el exterior.

Una debilidad identificada es la limitada participación del sector privado. Algunos facilitadores admitieron que, a pesar de su mandato formal a involucrarse con todos los actores, que parecía ser más complejo involucrarse con representantes del sector privado y especialmente con pequeñas y medianas empresas (pyme), (Ghana, Congo...) que con ONG. Además, las decisiones de designación de facilitadores no parecen seguir criterios claros; algunos países nunca han recibido apoyo directo de facilitación. Luego, el apoyo de facilitación no ha sido consistente; algunos países han recibido apoyo continuo desde las épocas iniciales del PA UE FLEGT (Ghana, Indonesia, Liberia) mientras otros no han recibido apoyo (República Centroafricana) o apoyo de corto plazo (Camerún). Los países que han recibido el apoyo de facilitación de tiempo más largo también son los más avanzados en el proceso AVA.



**Figura 7: Apoyo de facilitación en países AVA (datos de EFI)**

Algunos países socios han creado o reconocido un papel para observadores independientes, para monitorear el cumplimiento de la legislación forestal y la gobernanza, como parte (o no) de un AVA. Esto puede tener formas diversas, desde apoyo internacional basado en consultoría financiado por la administración forestal (como en Camerún), el monitoreo basado en la sociedad civil (Honduras, Indonesia), o la observación independiente por ONG ambientales (inter)-nacionales, construido en el marco del AVA (Congo).

**Lección aprendida:** La experiencia FLEGT demuestra que procesos participativos, apoyados por facilitación en especie, pueden mitigar efectivamente impactos negativos de AVA, siempre que los actores estén relativamente bien organizados y los procesos estén apoyados por la administración nacional. De otro lado, proveer apoyo FLEGT sin esto ha demostrado ser inefectivo.

### 3. Manejo Forestal Comunitario (MFC)

En el PA UE FLEGT se presenta MFC como un “aliado clave en la estrategia de reducir la tala ilegal”. El fundamento de ésta afirmación es que mediante la potenciación de las comunidades locales en el manejo sostenible de los bosques, sus medios de vida también se pueden mejorar significativamente, lo cual podría motivarlos a resistirse a participar en actividades ilegales e insostenibles.

MFC parece haber beneficiado a los países de América Latina y el Sudeste de Asia - donde está bien asentado el manejo forestal comunitario (*ENRTP, 2014*) – más que en países del África Central, donde aún no existen resultados convincentes, después de más de una década de esfuerzos, y donde la viabilidad que las comunidades forestales participen en los AVA es cuestionable. Un estudio en Camerún (*Bois et Forêts des Tropiques; 2013*), por ejemplo, mostró que ninguno de los productos de madera de los bosques de la comunidad podía cumplir con la cuadrícula de la legalidad del AVA, porque los procedimientos son demasiado complejos y el costo del cumplimiento es demasiado alto. Situaciones similares en otros países, como Ghana (*Chatham House, 2014*), apuntan a la necesidad de aclarar, simplificar y reformar las leyes y reglamentos relacionados con las bases de MFC: derechos de uso y tenencia de tierra, extracción y procesamiento comercial a pequeña escala, y el acceso a la inversión sostenible. Comunidades forestales también pueden necesitar asistencia técnica para el establecimiento de las estructuras legales y de gestión, de capacidad técnica, legal, y de comercialización, así como la provisión de una financiación asequible.

MFC normalmente suministra ya sea al sector de madera informal o a las pequeñas y medianas empresas, sirviendo a los mercados nacionales de madera. Sin embargo, en la mayoría de los países AVA, los retos relacionados con los mercados domésticos no se han abordado a fondo como las relacionadas con los mercados de exportación, a pesar de la inclusión de los mercados domésticos en el ámbito de Sistemas de Aseguramiento Legal (SAL) FLEGT. Una razón para ésta atención y apoyo limitada puede relacionarse con la complejidad de la tarea, la cual incluye cientos de miles de actores y requiere revisiones mayores a las regulaciones.

Algunos países, como Liberia, Ghana y Guayana, han estado trabajando sobre éste reto. En Ghana, por ejemplo, el consumo doméstico de madera ilegal aserrada por motosierra por el gobierno y compradores locales solía representar el 70% de la producción total de madera. Anticipando la posible adopción de una nueva Ley de Contratación Pública, contratistas están siendo conscientizados de que el gobierno sólo suministre a partir de fuentes cuya legalidad pueda ser verificada. Según los informes, éste acto tiene un efecto poderoso de "limpiar" las prácticas de los actores en el mercado doméstico.

Un estudio de *Chatham House* (Saunders, 2014) reporta que algunos países no involucrados en AVA y con poca o no exportación directa a mercados en Europa, están interesados en desarrollar otro (no-AVA) tipo de marco comercial, incluyendo mercados domésticos y la participación de comunidades. El informe sugiere además que ampliar el alcance y la viabilidad comercial de la forestería comunitaria podría ser de interés para los países productores de América Latina.

**Lección aprendida:** Mientras se está prestando cada vez más atención a la superación de los retos planteados por FLEGT a los bosques comunitarios y los mercados domésticos - en particular mediante el Programa UE FAO FLEGT, en línea con la estrategia interna de la FAO – queda mucho por hacer. Pocas operaciones de MFC son comercialmente viables y sostenibles, y se necesita apoyo técnico específico, especialmente para desarrollar mercados de valor suficientemente alto para productos de MFC.

#### 4.1.2 Sistemas de Verificación

El PA UE FLEGT refiere los sistemas de verificación como: “sistemas fiables, que permitan distinguir producción legal de ilegal, serán esenciales con el fin de ofrecer garantías creíbles para el mercado de que la madera se ha talado legalmente”. Ellos se refieren generalmente como Sistemas de Aseguramiento de Legalidad (SAL) de madera<sup>13</sup> y son un elemento central de los AVA. Como tal, se han constituido en un área principal de financiación por la UE y EM. Adicionalmente, el Fondo UE FLEGT ha sido un importante proveedor de asistencia técnica, poniendo esfuerzos considerables en el desarrollo de procedimientos, sistemas y capacidades, iniciando pruebas de campo y participando en el diseño de bases de datos.

En términos generales, los proyectos SAL han tenido poco éxito. De las 200 respuestas a la Encuesta Pública, menos del 5% considera que el SAL sea un logro importante del PA UE FLEGT. Respuestas de la Encuesta Países AVA indican que países implementando un AVA aún consideran el SAL como un gran desafío. Las razones varían de país a país: en Camerún, Congo y la República Centroafricana los proyectos de desarrollo y adquisición de Sistemas de Trazamiento de Madera (STM) han sido caros y difíciles de manejar; en Vietnam, han habido desacuerdos entre los socios sobre los métodos para el desarrollo del SAL, incluyendo el alcance de la verificación; en Malasia la necesidad para la construcción de capacidad para ejecutar el SAL ha sido subestimada.

Sin embargo, al mismo tiempo, también hay un reconocimiento general de que la negociación y la implementación del AVA, fuertemente apoyado por IFE, la UE y EM, ha apoyado a afinar la definición de legalidad, y ésto ha sido valioso, incluso si no se ha producido un SAL funcionando. Malasia parece ser un caso puntual. La Encuesta Países AVA reveló que tres países implementando un AVA reconocen el efecto positivo del proceso de definición de legalidad en el desarrollo del SAL. A pesar de los retos, algunos países con mejor gobernanza (Ghana, Indonesia) han estado desarrollando sistemas que, aunque imperfectos, casi están operativos.

En Ghana, el STM ha sido desarrollado basado en un marco normativo existente y herramientas relacionadas, pero con participación limitada de la sociedad civil y del sector privado, debido a que la Comisión Forestal consideró ésto como un “asunto bastante técnico”. Sin embargo, en 2014, una Evaluación Conjunta concluyó que algunos asuntos técnicos aún requerían ser solucionados y que una participación más temprana de los actores podría haber hecho el proceso más eficiente. Otros asuntos menos técnicos (la definición de legalidad, el marco de legalidad) al contrario fueron elaborados con una fuerte participación de todos los actores.

Se necesitan algunos enfoques alternativos al marco de legalidad y STM bajo los AVA. Estos podrían incluir: marco de legalidad que distingue niveles diferentes de infracciones y tienen diferentes maneras para verificar cumplimiento; implementación por fases de requerimientos legales; y desarrollo en fases de STM (ver AM Costa de Marfil, y Volumen 2 – Anexo 7, Informe especial sobre AVA y otros países productores).

La mayoría de los países productores están interesados en recibir algún incentivo de mercado a cambio de su participación en el proceso AVA. Este enfoque requiere ser evaluado, teniendo en cuenta una implementación por fases, vinculado a los objetivos y necesidades de capacitación y adaptado al contexto local (Encuesta Países AVA y Encuesta Pública). Mientras que se supone que intereses y prioridades guían todas las negociaciones AVA, la mayoría de los países AVA no consideran el marco de negociación suficientemente flexible y sienten que se podrían seguir vías alternativas diferentes para desarrollar sistemas de legalidad y verificación - afuera de los

---

<sup>13</sup> Los SAL están compuestos de varios componentes: una definición de legalidad y la elaboración del marco de legalidad, un Sistema de Trazamiento de Madera, un Sistema de verificación y cumplimiento, la expedición de licencias FLEGT y una Auditoría independiente de todo el sistema.

componentes del SAL - en función del contexto del país (visitas de campo y Encuesta Países AVA - Malasia, Vietnam y Camerún). Colombia, un país no-AVA, ha decidido seguir adelante con las actividades FLEGT sin entrar en un proceso AVA, con el fin de adaptarse mejor al contexto nacional y mantener su soberanía.

A continuación se presenta un análisis más en profundidad de cómo se están tratando cada uno de los componentes de los sistemas de verificación.

### **1. Los sistemas de trazamiento de madera (STM)**

Se han implementado varios proyectos a diferentes escalas, con diversos grados de éxito. En África Central y África Oeste, la UE ha apoyado directamente el desarrollo de sistemas nacionales de trazabilidad, usando tecnologías avanzadas sugeridas en el PA UE EU FLEGT (“una gama de tecnologías puede ayudar a controlar las operaciones de cosecha y realizar un trazamiento de la madera”) las cuáles no siempre podrían ser apropiadas en el contexto local en el caso que no estén introducidas gradualmente y acompañadas por capacitación adecuada. En términos generales, la carga para desarrollar un sistema de trazabilidad, en términos de tiempo, tecnología, gestión de proyecto, capacidad humana y financiamiento ha sido subestimada. En tres países AVA, las complejidades alrededor de STM fueron citadas como una de las razones para el fracaso de los SAL hasta la fecha. El compromiso limitado de actores claves y la complejidad técnica de los sistemas propuestos, combinada con las disposiciones legales excesivamente complicadas, han hecho difícil la supervisión (Encuesta Pública y Encuesta Países AVA) y han resultado en retrasos en la implementación del SAL<sup>14</sup>.

El éxito de un STM también parece estar relacionado con la capacidad de gobierno de un país. En países como Indonesia, con las puntuaciones más altas de gobernanza (según indicadores de gobernanza globales<sup>15</sup>) las condiciones de base parecen estar mejor preparadas para la introducción de la trazabilidad de madera en todo el país. Al otro lado, en países con una gobernanza más débil, se ha encontrado que los STM desarrollados a menudo no coinciden con las realidades sobre el terreno. Todos los países AVA (10 de los 10 respondientes) expresaron interés en implementar un proceso simplificado, mejor adaptado al contexto local y menos complejo tecnológicamente (Encuesta Pública y Encuesta Países AVA, 2015).

**Lección aprendida:** Se requieren STM más simples, mejor adaptados a los contextos locales. Estos deberían elaborarse sobre la base de un análisis exhaustivo de las fortalezas y debilidades de los sistemas de trazabilidad existentes, incluyendo su uso por las empresas forestales, y con la participación directa de los futuros usuarios del sistema (oficiales de la administración forestal y empresas madereras privadas). La reforma de sistemas nacionales de verificación requiere tiempo, y toca cuestiones sensibles que involucran los intereses creados y requiere una total transparencia de las actividades de todos los actores involucrados, tanto en la administración como en el sector privado.

### **2. La verificación de cumplimiento**

Los elementos para la verificación y control de la legalidad están definidos en el AVA: el esquema global del sistema se basa en los procedimientos administrativos definidos en el marco normativo

---

<sup>14</sup>Procesos competitivos de licitación para seleccionar proveedores de soluciones TI (Tecnología de Información) para SAL /AVA muchas veces han sido diseñados de una manera que ha constreñido sus intervenciones o creado espacio para las lagunas contractuales o disputas legales; esto ha resultado en la pérdida de oportunidades para tener SAL operacionales listos más rápidamente y ha socavado la expectativa inicial de que los operadores del sector privado puede aportar eficacia adicional en la gestión gubernamental del sector (Entrevistas con proveedores de sistemas TI – ver Informe Especial AVA).

<sup>15</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

vigente y está seguida por las entidades autorizadas. Algunos países, como Congo, Ghana y Liberia, han elegido proveer niveles adicionales de verificación (*Cellule de la Légalité Forestière et de la Traçabilité* en Congo; *Liberia Verification Department* en Liberia; *Timber Validation Department* en Ghana) para mejorar la consistencia del sistema de verificación. Estos sistemas y procedimientos, sin embargo, requieren financiamiento adicional lo que no siempre está incorporado en los presupuestos nacionales.

Un estudio llevado a cabo en Congo (IFE, 2013) sugiere que la mayoría de costos de verificación son, no obstante, la responsabilidad de rutina del país productor, mientras que el 28% de los costos pueden ser considerados como “adicionales” a los costos normales de verificación, dado que se refieren a software para STM, auditoría independiente, y los niveles secundarios de verificación o licencias FLEGT. Los costos adicionales recurrentes, así como el desacuerdo con la UE sobre la financiación de los sistemas de trazabilidad, parecen haber contribuido a cierta renuencia por parte de algunas autoridades nacionales para buscar su participación en el desarrollo del sistema, causando más retrasos en la ejecución.

Vietnam consideró estos costos adicionales, particularmente de licencias FLEGT, como irrelevantes ya que la administración forestal (*VN Forest*) considera que su SAL nacional es lo suficientemente robusto como para responder a los requisitos de la CE. Esto ha causado cierto desacuerdo durante la fase de negociación y planteó la cuestión del valor agregado de la concesión de licencias FLEGT con base en envíos.

### **3. La auditoría independiente y la evaluación del sistema antes de la concesión de licencias FLEGT**

La auditoría Independiente (AI) de SAL, según definición del IFE<sup>16</sup>, es “una característica obligatoria de todos los SAL de AVA. Las auditorías independientes socavan la credibilidad del SAL de un país AVA y del AVA como tal. Las auditorías proveen la prueba independiente que un SAL está funcionando. El papel del auditor no es de encontrar pruebas de ilegalidad, sino de evaluar si el SAL está funcionando de manera adecuada”.

Un auditor independiente trabajó en Camerún entre el inicio de 2013 hasta finales de 2014, antes que el SAL se volvió plenamente desarrollado y operativo, por lo tanto, la IA no pudo cumplir su mandato original. Las partes involucradas decidieron dedicarse al auditor en una evaluación del cumplimiento de los documentos relacionados con la asignación de permisos, con el fin de desarrollar una línea de base para madera decomisada. Una conclusión del Auditor fue que ninguna de las empresas (grande o pequeña, certificada o no) actualmente está operando legalmente, dado que muchos documentos requeridos para la verificación legal no están disponibles. Este resultado sugiere que, si el SAL acordado bajo el AVA está aplicado estrictamente, toda la madera producida en Camerún y comercializada en el mercado internacional tendría que ser considerada ilegal<sup>17</sup>. Esto demuestra cómo las brechas en la disponibilidad y la conformidad de la documentación - a veces de fecha anterior a la adopción del AVA - debido en particular a los problemas de archivo, pueden plantear serios desafíos para el cumplimiento legal (ver AM Camerún). Al mismo tiempo, también podría cuestionarse si las actividades de auditorías independientes iniciaron demasiado temprano.

En Ghana, en 2014 (antes de la Auditoría Independiente), una evaluación conjunta fue llevado a cabo y concluyó que se mantuvo la necesidad de trabajar sobre una serie de áreas y que éstas se pueden separar en cuestiones relacionadas con el desarrollo del sistema (por ejemplo, la realización del “módulo de aserradero”) y las cuestiones relativas a los incumplimientos (por ejemplo, la necesidad de garantizar que todas las reservas forestales de producción tenían planes de manejo

<sup>16</sup> <http://www.euflegt.efi.int/independent-audit> y <http://www.euflegt.efi.int/independent-auditing>

<sup>17</sup> No obstante, algunos verificadores acordados bajo el AVA no fueron todos obligatorios al tiempo de la emisión de los permisos evaluados por el auditor independiente.



forestal al día). La Evaluación Conjunta del SAL también demostró que solamente el 4% de toda la madera producida cumple con la definición de legalidad del AVA, mientras que en el sentido actual del marco legal (incluyendo ciertas leyes viejas que no han sido eliminadas y por lo tanto aún tienen vigencia), un porcentaje mucho más grande puede ser considerado legal. De tal manera que exista una diferencia entre “conformidad AVA” y “legalidad” de acuerdo con el contexto legal actual. Mientras tanto, el *Timber Industries Development Department (TIDD)* está preparado para su tarea de concesión de licencias FLEGT y un auditor independiente ha sido contratado y preparado para la supervisión independiente del SAL.

En Indonesia, un equipo conjunto de la UE e Indonesia recientemente llevó a cabo una evaluación del sistema SVLK (el SAL nacional) para averiguar si estaba “plenamente operacional bajo los términos del AVA”. Este primer paso de la evaluación identificó áreas donde el SVLK requiere cambios. Un plan de acción fue diseñado para hacer frente a éstos.

#### **4. La concesión de licencias FLEGT (ver también Sección 4.2)**

En el momento de la evaluación, sólo dos países parecen estar acercándose a la etapa de licencias FLEGT, Indonesia y Ghana. Se cree que Ghana puede ser capaz de emitir licencias FLEGT ya en 2016 (Encuesta AVA). Según un informe de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales - OIMT, Ghana ha avanzado en la aplicación de su sistema de verificación de la legalidad y “solo unos pocos temas deben ser abordados antes de que el país puede asegurar la aprobación para expedir licencias FLEGT”<sup>18</sup> pero, según otros, los asuntos que quedan pendientes de resolver son fundamentales (ver AM Ghana).

La estructura del SAL de Indonesia (SVLK) está considerada “robusta” por la mayoría de actores. Hay bastante consenso en que la concesión de licencias FLEGT debe comenzar tan pronto como sea posible, sin embargo, algunos actores quieren ciertas condiciones previas cumplidas y/o garantías que ciertas cuestiones serán abordadas de manera adecuada en un plazo determinado, antes del inicio de la concesión de licencias (ver AM Indonesia). Antes de fijar una fecha para el inicio de la concesión de licencias FLEGT, el Grupo de Trabajo Conjunto tiene la intención de llegar a un acuerdo sobre las cuestiones pendientes y la forma de abordarlos dentro de un marco de tiempo establecido y con el apoyo de todos los actores.

La inclusión de mercados domésticos de madera en la mayoría de los SAL ha complicado la concesión de licencias FLEGT, por varias razones: se ha ampliado el alcance de los productos, se amplió la distribución geográfica de los actores, y se introdujo la limitación de las capacidades técnicas y financieras entre madereros, productores y comerciantes predominantemente informales. Estos desafíos son a veces agravados por la falta de interés de administradores en la regulación de un sistema que permite transacciones ilegales.

En ciertos países, como Camerún, la inclusión del mercado doméstico ha llevado a sugerencias (informales) de la posibilidad de tener dos procesos separados de AVA; uno para el mercado externo y otro para el mercado doméstico, con diferentes marcos de tiempo para el cumplimiento del sistema de verificación (ver AM Camerún). Otros países, como Vietnam, consideran la concesión de licencias FLEGT como un requerimiento adicional de la UE solamente aplicable a madera de exportación, que se abordará más adelante. Esas ideas podrían ser usadas para el desarrollo de un proceso gradual y por etapas.

---

<sup>18</sup> Fuente: <http://gtf-info.com/news/market-legality-requirements>

### 4.1.3 La transparencia

La transparencia es otro pilar importante de la gobernanza, conjuntamente con la equidad y la rendición de cuentas. Se han hecho enormes esfuerzos en este sentido, en el marco del PA UE FLEGT, principalmente a través de la participación de múltiples actores y publicación de la información. En muchos países AVA, los procesos iniciaron con la organización de la sociedad civil y comunidades locales, y estableciendo plataformas donde éstas podían reunirse y hablar entre sí y con la administración, de una manera abierta y muchas veces sin precedentes. La Encuesta Pública indica que ONG consideran la transparencia como uno de los logros principales de FLEGT. En todos los países AVA, existen ejemplos de éxito. En Honduras, un país en la fase de negociación, por ejemplo, pueblos indígenas han participado recientemente en el proceso de negociación del AVA, exigiendo que sus preocupaciones estén abordadas abiertamente.

Los procesos de negociación e implementación AVA han creado oportunidades para países a acercarse a la comunicación transparente de diferentes maneras. Congo, por ejemplo, incluyó una estrategia de comunicación en el AVA y desarrolló un mecanismo basado en la web, tal como hizo Camerún más recientemente. En Indonesia todos los actores acordaron una estrategia de comunicación conjunta para el Comité Conjunto de Implementación. En la Costa de Marfil, uno de los tres grupos de trabajo temáticos establecidos es responsable para la *“Stratégie de communication et Informations à rendre public”*. Sin embargo, otros casos indican que implementando un proceso de manera transparente aún es un reto que requiere el aval de la administración oficial. En Indonesia, por ejemplo, la transparencia aún sigue siendo un desafío importante.

Otras iniciativas contribuyendo a transparencia mejorada a lo largo de AVA y a veces en países no-AVA incluyen la *“Central Africa Forest Transparency Initiative”*, la cual ha desarrollado una plataforma en línea para monitorear los indicadores de legalidad con apoyo de la *FAO/WRI*. Da acceso a cualquiera que desee ver; la información legal está disponible para cualquier empresa industrial.

### 4.1.4 La construcción de capacidad

El PA UE FLEGT claramente establece que la creación de capacidades debe incluir no sólo el sector público, sino también a la sociedad civil y el sector privado. Esfuerzos considerables de donantes han ido en aumento de las capacidades de los actores FLEGT de diferentes maneras. Quienes respondieron la Encuesta Pública consideraron la construcción de capacidad como uno de los tres logros principales del PA UE FLEGT. Sin embargo, en la mayoría de países AVA, la concientización y capacitación (en las diferentes fases del proceso AVA) han alcanzado principalmente los actores a nivel central y en menor medida a los que están en los niveles locales (la administración local, las comunidades locales, las comunidades indígenas). En Vietnam, por ejemplo, algunas personas sintieron que el apoyo fue dirigido principalmente a las ONG y OSC, y mucho menos a las autoridades centrales y apenas a autoridades provinciales o locales. La UE provee asistencia técnica y apoyo de capacitación a los países socios AVA mediante diferentes programas, en particular el Fondo UE FLEGT. La Evaluación Conjunta de éste Fondo (*EuropeAid, 2014*) concluyó que ha logrado alguna contribución a la capacitación dirigida a actores en los países, pero no ha llevado a cabo suficientemente la gestión del conocimiento – requerido para compartir y capitalizar las experiencias y para mejorar la actuación de sí mismo, tanto como de los beneficiarios. Aquella evaluación también concluye que, mientras que el Fondo apoya procesos importantes relacionados con capacitación, no han habido evaluaciones de necesidades de capacitación para guiar las inversiones en ésta área.

El grado en que el desarrollo de capacidades es visto como una actividad central del Fondo UE FLEGT ha cambiado desde la creación del Fondo en 2007. El enfoque inicial reducido, particularmente en el *FLEGT Asia Regional Programme*, en “aduanas y comercio”, fue ampliado primero para incluir

"implementación SAL" y, sólo en 2013, para comprender la tarea más general de "fortalecer la capacidad de socios en el país, así como otras organizaciones afines de apoyo a los procesos FLEGT". El cambio de enfoque parece reflejar la percepción evolucionando de que la creación de capacidades no sólo es necesaria en relación con los aspectos técnicos del SAL, sino también para la sostenibilidad a largo plazo de los AVA. Además es un elemento esencial en una estrategia de salida para IFE que está visualizando un papel menor para el Fondo, una vez que se ha construido capacidad al interior de un país.

En todos los países AVA, la participación de ONG ha sido particularmente valiosa en movilización y fortalecimiento de las capacidades de otros actores de la sociedad civil, por ejemplo para participar en el monitoreo forestal independiente, y ha fomentado la transparencia y la rendición de cuentas en el sector forestal (RRI, 2015). Sin embargo, ha habido relativamente poca capacitación de actores y organizaciones del sector privado, a pesar de su participación en procesos AVA FLEGT desde el comienzo. En Ghana, actores del sector privado han participado en talleres de concientización AVA, pero muy pocos han estado involucrados en la primera puesta en marcha del Sistema de Trazamiento de Madera. Una razón para la participación limitada del sector privado en actividades de capacitación, es que muchos entendieron que el sector privado podría financiar sus propios actividades y no está elegible para financiamiento de Apoyo al Desarrollo. La falta de motivación por parte de empresas también puede ser explicada por la baja prioridad prestada al cumplimiento legal, especialmente cuando ellos también luchan con muchos otros temas y se encuentran en un "modo de supervivencia" (ver informe *TTAP*<sup>19</sup>). Además, algunas empresas parecen haber perdido la confianza en un proceso que está tomando mucho tiempo sin producir (desde su punto de vista) resultados tangibles, y no les conviene invertir tiempo en actividades que no generan rendimientos financieros a corto plazo.

Del otro lado, el sector privado y sus numerosos exponentes aún están relativamente desconocidos para otros actores FLEGT. Esto se debe principalmente a la dificultad de obtener un entendimiento pleno de un sector con características múltiples (pyme, empresas multinacionales, empresas nacionales, empresas de exportación, empresas de procesamiento ...) con actores que a veces tienen intereses opuestos y se movilizan difícilmente. Muy recientemente, se iniciaron estudios para proveer un análisis más profundo del sector privado, por ejemplo en Camerún (FAO, 2015). Estos estudios pueden aportar una base para una mejor colaboración con el sector privado y acciones de capacitación dirigidas.

**Lección aprendida:** En todos los países beneficiarios de la acción FLEGT, existe la necesidad de un esfuerzo continuo de capacitación de múltiples actores, basado en la evaluación de las necesidades de capacitación. Dado que el sector privado está organizado de manera diversa, muchas veces dividido y por lo tanto de difícil acceso para el fomento de capacidades, se debe dar prioridad a los actores vulnerables de países de producción que son afectados por FLEGT / AVA.

#### **4.1.5 La reforma de políticas**

La necesidad de reformas políticas, simplificación de procedimientos, y la promoción de buena gobernanza, está claramente mencionada en el Plan de Acción. No obstante, revisando leyes relacionadas con el bosque para identificar debilidades y, donde sea necesario, introducir reformas legislativas y políticas, es un objetivo ambicioso que requiere una fuerte voluntad política. A pesar de que los gobiernos tienden a resistir la presión externa para modificar las leyes y reglamentos (los cuales son considerados como asuntos soberanos), la participación en los AVA ha proporcionado buenas oportunidades para abordar cuestiones de política sensibles y promover la reforma legal.

---

<sup>19</sup> *COMBATING ILLEGAL LOGGING". Timber Trade Action Plan 2005-2013*

- En Liberia, el Fondo UE FLEGT proveyó expertos externos para desarrollar cinco piezas de un reglamento borrador para complementar la revisión del marco normativo que siguió el fin de las sesiones de las Naciones Unidas, y con el fin de quitar las contradicciones en el marco legal del sector forestal.
- En Congo, con el apoyo de AFD, la legislación sobre bosques ha sido completamente revisada mediante un proceso plenamente participativo y transparente. Todos los actores forestales han tenido la oportunidad de proveer aportes y expresar sus preocupaciones sobre el nuevo proyecto de ley forestal. Un taller final que reunió al sector forestal completo aprobó el borrador final. Sin embargo, el texto del borrador final todavía no ha sido aprobado por el parlamento y los textos normativos aún tienen que ser producidos.
- En Camerún, la revisión del Código Forestal y sus reglamentos de aplicación, aunque incluidos como una actividad prioritaria del AVA e iniciada en 2008, no ha avanzado significativamente. Unas normas han sido desarrolladas, pero el borrador de la ley no ha sido producido hasta la fecha; algunos actores están preocupados que ésto pueda ser tratado de manera rápida en un momento futuro, sin la participación adecuada de los actores (CED, 2012).
- En Ghana, algunos procesos de reforma política han iniciado, pero se han estancado en ciertas áreas. Mientras que había un enfoque en el desarrollo de “soluciones técnicas” para el STM, asuntos políticos importantes fueron dejados de lado y solamente una vez que los asuntos técnicos han sido solucionados en parte, la gente parece darse cuenta de la magnitud de los retos políticos (una gran parte fuera del control de los forestales). Una de las principales preocupaciones es que no hay reforma legal adecuada, que se ocupe, entre otros, de asuntos de conversión de antiguos arrendamientos en los contratos de aprovechamiento de madera y *permisos especiales*. La “falta de voluntad política” y el desafío a la revisión de la Constitución han sido mencionados como otros obstáculos (ver AM Ghana).
- En Costa de Marfil, la falta de reglamentos para implementar el nuevo Código Forestal está bloqueando el proceso de AVA y podría causar más retrasos significativos.

Muchos actores miran la reforma legal como uno de los cinco logros principales del PA UE FLEGT (Encuesta Pública y Encuesta Países AVA). No obstante, al mismo tiempo, la consideran como el mayor desafío futuro. La falta de voluntad política, la inercia de las administraciones nacionales y, en algunos casos, los intereses creados y la corrupción, se encuentran entre los factores mencionados que evitan la aplicación efectiva de la ley. Muchos actores, particularmente las ONG, en muchos países consideran la corrupción y la falta de voluntad política como los retos principales para el PA UE FLEGT (Encuesta Pública).

Algunas ONG internacionales han expresado la preocupación que los AVA han priorizado las leyes nacionales sobre las internacionales y leyes consuetudinarias, que podría haber proporcionado un mejor reconocimiento de los derechos habituales y medios de vida de la población indígena y los usuarios tradicionales del bosque. Esta preocupación nació durante una visita de campo en Camerún, donde la conversión forestal había forzado el desplazamiento de población indígena (ver también PE-10 sobre Coherencia). La tenencia de tierra también es un tema en los países AVA, tales como Guayana, Camerún, y Indonesia. Mientras que algunos países han visto cambios positivos referente a la tenencia de tierra y acceso a recursos forestales (Encuesta AVA) abordar éste tema de manera más general en el marco de los AVA también se considera ir mucho más allá del PA UE FLEGT.

Finalmente, se ha encontrado que la aplicación de la ley y la capacitación bajo FLEGT ha llegado más allá de los servicios forestales y de la administración, para incluir a otras autoridades públicas que intervienen en los controles y la verificación, en particular, la policía, las aduanas, y el poder judicial. Estos cuerpos están muchas veces involucrados en el proceso AVA como miembros de Comités Conjuntos. No obstante, mientras que el PA UE FLEGT explícitamente hace referencia a “la

sensibilización sobre legislación medioambiental de la policía, los abogados, los servicios de acción pública y de los tribunales; la capacitación de funcionarios de aduanas”, éstos cuerpos pocas veces están involucrados activamente como grupos destinatarios de actividades AVA. A pesar de esto, en algunos casos se han logrado resultados, por ejemplo mediante la capacitación de fiscales en Indonesia, bajo el proyecto “*Illegal Logging Response Centre*”. Ahora, durante la visita de campo a Indonesia, se encontró la necesidad de una mejor coordinación entre la policía y los militares, con el fin de fortalecer la aplicación de la ley y garantizar su aplicación efectiva. Otros observadores están preocupados por esto, ya que piensan que éstas fuerzas son "parte del problema".

**Lección aprendida:** Reforma política - como un elemento de gobernanza mejorada - sigue siendo uno de los principales retos que tiene la acción FLEGT para abordar. Esto no solamente incluye el desarrollo del marco legal - un proceso que está en buen camino en muchos países AVA – sino también la aplicación de la ley que, hasta la fecha, ha estado débil, dando como resultado preocupaciones y escepticismo entre muchos actores. El tiempo requerido para que procesos de reforma den resultados, en países con una gobernanza limitada, ha sido sub-estimado.

## 4.2 El comercio de madera

Bajo el AA de comercio de madera el PA UE FLEGT hace referencia a tres acciones a saber (1) *desarrollar el marco multilateral y la cooperación internacional*, (2) *desarrollar la concesión de licencias voluntarias de las exportaciones (mediante Acuerdos de Asociación FLEGT bilaterales o regionales entre la UE y países exportadores de madera)* y (3) *revisar y desarrollar opciones legislativas adicionales*. Seguidamente se discuten éstas tres acciones con más detalle:

### A. El marco multilateral y la cooperación internacional

Un elemento importante de las medidas relacionadas con el comercio, mencionadas en el Plan de Acción y anteriormente señalado por el G8, es la participación con otros importantes países consumidores de madera y explorar maneras para cooperar hacia un marco más completo para evitar la entrada de madera ilegal en sus mercados.

El Informe de la Revisión de Avances FLEGT de 2010, concluyó que 11 gobiernos de EM UE y la CE estaban participando en iniciativas multilaterales, regionales o bilaterales con países consumidores no-UE para avanzar en un marco multilateral orientado a mejorar la gobernanza, la aplicación de leyes forestales y el comercio asociado. Ocho foros se mencionan en este contexto, algunos de ellos multilaterales, otros regionales: las cumbres del G-8 (ahora G-7), el Acuerdo Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT), el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB), las iniciativas regionales del Banco Mundial sobre Gobernanza y Aplicación de las leyes (FLEG), entre ellos ENA FLEG (Europa y Asia del Norte), el trabajo forestal de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Asociación Forestal de la Cuenca del Congo, la Conferencia Forestal Ministerial de Europa y la Iniciativa del Mar Báltico.

La Encuesta EM de 2015 revela que 21 de los 23 EM respondientes están involucrados por lo menos en un marco multilateral – un aumento significativo desde 2010. EM individuales difieren en la medida en la que participan: del Reino Unido; involucrado en cada una de las iniciativas arriba mencionadas, a Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Eslovenia, Alemania y Holanda; involucrados en tres o más de esas, a Luxemburgo y Rumania; involucrado en una sólo, y a Chipre y Lituania que no están involucrados en ninguna iniciativa.

En el PA UE FLEGT, se identifica el Area Europea de Comercio Libre (*European Free Trade Area - EFTA*) como otro mecanismo mediante el cual la acción FLEGT puede ser perseguida. Adicionalmente, Europa está negociando Acuerdos de Comercio Libre (ACL) con bloques económicos diferentes y éstos están siendo usados cada vez más como un instrumento para abordar las preocupaciones FLEGT; así:

### ***Diálogos FLEGT bilaterales entre la UE y países exportadores de madera***

Un canal importante para la labor política FLEGT es el diálogo bilateral. El Plan de Acción alude a los intercambios entre los principales bloques de consumo, tales como Japón y EEUU, y también resaltó la necesidad de esfuerzos para entablar con China. Mientras tanto, diálogos bilaterales sobre el PA UE FLEGT con los países desarrollados como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) han sido perseguidos a través de los años, como parte de una agenda más amplia, sobre todo mediante los Diálogos Ambientales de Alto Nivel, coordinados por DG ENV/E1 y la EEAS, y/o mediante los diálogos/negociaciones comerciales liderados por *DG Trade*. Fechas de arranque y avances logrados dependen de los contextos políticos y comerciales específicos. Abajo se resume el progreso en el diálogo con los principales socios mencionados explícitamente en el PA UE FLEGT, en base a información proporcionada por la CE. Se mencionan brevemente las acciones con otros países.

Después de los EEUU, China y la UE, **Japón** es el cuarto importador de madera más importante del mundo, con un nivel de consumo relativamente alto (para un país consumidor rico) de productos maderables con alta probabilidad de ser ilegales. Como tal, es importante buscar la cooperación con Japón para cualquier acción global respecto de la tala ilegal. El gobierno de Japón ha incluido productos maderables en su política de contratación pública, y la Agencia Forestal desarrolló el sistema “madera Goho” (*Goho-wood*) para promover madera y productos maderables producidos legalmente, así como directrices para el control de la legalidad de los productos de madera. Asociaciones de madereros, productos maderables o importadores de madera, por lo general están aplicando las directrices para madera Goho.

Aún así, el interés de Japón en hacer frente a la tala ilegal se ha mantenido relativamente bajo, centrándose en medidas voluntarias, incluido el sistema de madera Goho, en lugar de en una legislación vinculante. ONG ambientales han estado promoviendo madera certificada por FSC y también “Madera Justa” (*Fair Wood*). Una necesidad de introducir medidas más fuertes para combatir la tala ilegal ha sido planteada por la CE en sus diálogos bilaterales ambientales. No es seguro si el PA UE FLEGT ha afectado directamente el comercio, la aplicación de leyes o la gobernanza forestal en Japón.

Desde 2013, las preocupaciones sobre la tala ilegal han estado creciendo, como fue ilustrado por el anuncio en julio de 2015, de legislación sobre la tala ilegal para fortalecer la política de Japón. Tal legislación exigiría a las empresas privadas, en particular a los importadores, para verificar la legalidad de la madera producida en el extranjero con anterioridad a su puesta en el mercado japonés; tendría que ser puesta en vigor al final de 2015. Esta legislación se basa en parte, en el EUTR, y en el diálogo político. Los intercambios técnicos facilitados por el Fondo UE FLEGT en Asia durante los seis años pasados al menos han contribuido en parte a éste importante logro.

Aunque en un principio fueron escépticos sobre FLEGT, los EEUU han sido bastante cooperativos en los temas de tala ilegal desde la aprobación de enmiendas a la Ley Lacey 2008, introducidas para incorporar las plantas al alcance de la misma. La cooperación ha sido mediante el empuje para posiciones fuertes respecto a la tala ilegal en espacios multilaterales y mediante la colaboración práctica con proyectos financiados por los EEUU tales como la Alianza Legal de Bosques (*Forest Legality Alliance*) o el proyecto de forestería y comercio responsable de Asia (*Responsible Asia Forestry and Trade -RAFT*). Los EEUU también han iniciado un diálogo sobre la tala ilegal con China. The American Hardwoods Export Council (AHEC) ha estado apoyando el EUTR, a pesar del aumento de la carga administrativa que implica para los productores estadounidenses.

Hay un enlace considerable – mediante reuniones y teleconferencias semestrales – entre las Autoridades Competentes en algunos EM UE y sus contrapartes en los EEUU, relativo a la aplicación de la Ley Lacey modificada y el EUTR, facilitado gracias a un subsidio del Reino Unido; Australia también está participando actualmente. En el contexto de las negociaciones de Comercio Libre (*Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP*), declaraciones sobre la cooperación respecto

a la tala ilegal y la aplicación de *CITES* están – según se informa – con frecuencia en discusión. El apoyo de los EEUU ha ido sorprendentemente más allá de lo esperado: en Bosnia y Herzegovina *USAID* financió un proyecto para promover el cumplimiento del sector privado con los requerimientos del EUTR (proyecto *FIRMA*; 2009-2013).

La participación con **China** en temas FLEGT ha recibido atención, aunque - según algunos – insuficiente (ver AM China). China ha participado en todas las conferencias FLEG regionales desde la Conferencia FLEG de Bali en 2001 y desea ser visto como un país productor responsable de productos forestales. En 2007, DG Environment organizó una Conferencia UE-China sobre la Gobernanza Forestal y Aplicación de Leyes (FLEG) en Beijing, y estableció una cooperación formal en éste campo mediante un instrumento específico, el Mecanismo de Coordinación Bilateral (MCB) sobre FLEG. Subsecuentemente el mecanismo fue formalizado mediante un Memorando de Entendimiento, firmado por el Comisionado y la Administración Forestal del Estado, el cual está liderando formalmente asuntos concernientes a la tala ilegal. Desde el año 2009 se han llevado a cabo reuniones anuales del MCB. Mientras que el MCB se enfoca en el diálogo político, el Ministerio de Comercio de China también ha sido involucrado en algunas actividades apoyadas por EM (principalmente el Reino Unido, actualmente mediante el programa *InFit*), tales como la preparación de directrices para operaciones chinas en el extranjero y apoyo al desarrollo del Sistema de verificación de la legalidad de la madera china (*Chinese Timber Legality Verification System - CTLVS*) y legislación de apoyo.

El MCB es generalmente considerado como un instrumento constructivo para compromisos con China en asuntos FLEGT. Estudios conjuntos acordados recientemente en las cadenas de suministro desde el Lejano Oriente de Rusia y Myanmar, por ejemplo, permitirán el fortalecimiento de la acción global FLEGT. También existe la esperanza que China desarrollaría su propio mecanismo tipo EUTR. Para que éste se vuelva realidad, la UE tendría que sostener su liderazgo en éste campo y continuar motivando a China a moverse en la misma dirección.

El Programa Regional FLEGT Asia<sup>20</sup> también provee buenas oportunidades para identificar e implementar acciones con China. El IFE, dentro de éste marco, ha establecido una oficina pequeña en Beijing, para construir confianza con sus contrapartes chinas y ayudar a crear conciencia sobre el EUTR. El Reino Unido y Alemania están apoyando acciones complementarias en la legalidad forestal y la certificación, respectivamente, y están proporcionando algún tipo de asistencia para un SAL para la madera doméstica.

Con referencia a otros países **BRICS**, el diálogo político sobre FLEGT con Brasil no ha avanzado mucho, a pesar de varios intentos, y la acción FLEGT en el país ha sido limitada a algunos proyectos relativamente pequeños, involucrando actores del sector privado. El diálogo ambiental con Rusia ha sido regular desde 2007 e incluye temas FLEGT, apoyados materialmente por el programa ENPI-FLEG. El sub-grupo FLEGC<sup>21</sup>, según se informa, permite un intercambio de información activo con las autoridades forestales rusas, y se ha creado conciencia sobre los requerimientos del EUTR. El conflicto actual sobre Ucrania afecta también éste diálogo UE-Rusia. Con India, los intercambios FLEGT se encuentran en una fase inicial. India aún es un pequeño exportador de madera, pero además es un gran, y rápidamente creciente, importador y consumidor de madera, por lo cual se vuelve un país potencialmente importante para medidas de demanda FLEGT. Un informe para la CE (HTSPE, 2011) concerniente a los sectores forestales de algunos países del oriente y sur de Africa,

---

<sup>20</sup> El Programa Regional FLEGT Asia fue financiado por *EuropAid* (€6 M) e implementado por el IFE (2008 – 2012) con el fin de fortalecer la cooperación regional en gobernanza forestal y promover y facilitar el comercio internacional en madera legal verificada, con un enfoque especial en China, India, Myanmar, Camboya, Vietnam, Laos y Tailandia (UE, 2010).

<sup>21</sup> For Forest Law Enforcement, Governance and Conservation.

concluyó que poco se ganaría con un AVA con Sudáfrica, ya que casi toda la producción de madera en rollo industrial en Sudáfrica se deriva de plantaciones certificadas por el FSC.

Al lado de éstos países, hay diálogos ambientales o de comercio con otras economías emergentes, las cuáles permiten un diálogo sobre FLEGT, particularmente con Corea y México. Hay también diálogos con otras economías desarrolladas, notablemente Canadá, y Australia, cuya propia Ley sobre la Tala Ilegal (*Illegal Logging Act*) es considerada a apoyar la implementación del EUTR indirectamente ya que se dirige a la misma causa.

## **B. El desarrollo de la consecución de licencias voluntarias de exportación**

Los Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) están en el centro del PA UE FLEGT y son, en opinión de muchos países productores o importadores no-Estados Miembros, la esencia de FLEGT. Los AVA tratan, entre otros, de establecer Sistemas de Aseguramiento de la Legalidad de madera (SAL) que aplican a productos y destinaciones de mercado que el país AVA quiere incluir dentro del alcance de su AVA<sup>22</sup>. Las exportaciones a todos los destinos (incluyendo China), tanto como la producción para el uso final en un cierto país AVA, están dentro del alcance de todos los AVA que han sido ratificados a la fecha, con excepción de la República Centroafricana. Tipicamente, bajo AVA, permisos de exportación confirmando el cumplimiento con el SAL, deberían acompañar todas las exportaciones. Para exportaciones a la UE, éstos permisos se refieren como licencias FLEGT.

La mayoría de los beneficios de AVA, especialmente los relacionados al comercio, previstos en el PA UE FLEGT, no se han materializado realmente después de la negociación y la implementación del AVA:

- “incremento de la confianza de mercados para la madera de los países participantes” – Muchos países AVA sienten que el mercado UE ahora tiene menos confianza en la madera tropical que antes (ver Capítulo 5.6 sobre resultados emergentes);
- “mayores ingresos por impuestos y derechos - hay indicios de que éstos serán más grandes de lo necesario para cubrir los gastos relacionados con el funcionamiento de un sistema para verificar la legalidad de la cosecha y de seguimiento” – Solamente un país AVA (Congo) menciona un aumento de ingresos de gobierno como motivación para su participación en el proceso AVA. Es también el único país que ha reconocido que el AVA ha tenido un impacto en los ingresos del gobierno, a pesar de que aún no hay un AVA completamente funcional. Otro asunto es que los ingresos del sector forestal normalmente están integrados al presupuesto central y no están necesariamente transferidos a la administración forestal;
- “Una vez establecidos, los mecanismos podrían ser actualizados para apoyar el seguimiento y la verificación de la madera certificada procedente de bosques manejados de forma sostenible”. Los datos disponibles sugieren que los sistemas en desarrollo<sup>23</sup> no necesariamente están promoviendo más manejo forestal sostenible (MFS) o la certificación de MFS, y que éste tampoco se prevé por muchos actores en los países AVA;
- “prioridad en cuestión de la ayuda al desarrollo de la CE para medidas de apoyo relacionadas con el FLEGT, que se decidirá en el marco de la programación de las estrategias de los países pertinentes”. No es claro en qué medida las estrategias de desarrollo de los países han incorporado de manera efectiva las medidas de apoyo FLEGT, y en qué grado el apoyo FLEGT ha

---

<sup>22</sup> No obstante, éstos productos deben incluir por lo menos madera en rollo, traviesas de ferrocarril, madera aserrada, chapa de madera y madera contrachapada.

<sup>23</sup> Indonesia ha añadido criterios MFS a su sistema SVLK (SAL), resultando en el estándar PHPL, para ciertas categorías de productores; sin embargo varios actores han expresado sus dudas sobre el nivel de sostenibilidad de la misma y la forma de tratar calificaciones de cumplimiento (ver AM Indonesia).



dado prioridad a los países AVA (ver Capítulo 4.1 - Apoyo a países productores y Capítulo 5 – Efectividad de costos).

Sin embargo, un acceso mejorado al mercado de la UE no es la única razón para que los países participen en un AVA. Según la Encuesta Países AVA conducida como parte de ésta evaluación (ver Volumen 2), “el manejo sostenible de los recursos forestales nacionales” y “la gobernanza forestal mejorada” han sido desde el principio, objetivos igualmente importantes para todos los países AVA. En este sentido, algunos beneficios previstos han materializado, como resultado de la implementación del AVA, en particular:

- “herramientas de cumplimiento para combatir las actividades ilegales en el mercado de origen de la madera” - Muchas herramientas han sido y están siendo desarrolladas para hacer frente a la tala ilegal (mejor marco legal, una mayor participación de los actores, el monitoreo independiente, la mejora de los sistemas de monitoreo y control, ...) y hay indicios de que los AVA empiezan a dar lugar a una reducción sostenible de la tala ilegal (p.e. en Ghana y Indonesia),

En línea con el PA UE FLEGT, se ha establecido legislación UE para recibir los productos con licencias FLEGT. A diferencia del Reglamento CE 995/2010 (el “EUTR”), el Reglamento CE 2173/2005 (el Reglamento FLEGT) es una medida de control de las fronteras y se entiende que los Estados Miembros están listos para recibir este tipo de productos.

No obstante, existe una preocupación general, sobre el nivel de implementación del EUTR en Europa, lo que podría reducir los incentivos de países AVA para expedir licencias FLEGT. Un comentario hecho en el contexto de la Encuesta Pública conducido en el contexto de ésta evaluación concluye que “la implementación lenta del EUTR disminuye los incentivos para países AVA a comprometerse”. Además, a países AVA les resulta difícil aceptar la falta de reconocimiento de sus esfuerzos para mejorar su marco más amplio de gobernabilidad (en la ausencia de licencias FLEGT están tratados como cualquier país no-AVA). Esto causó que varios países (Vietnam, Congo) han propuesto una aplicación por fases del SAL, mientras que lo mismo está siendo sugerido por actores en Camerún.

En sentido estricto, el flujo de productos con licencia FLEGT no puede comenzar antes que un SAL, que cubre toda la gama de productos sujetos al AVA, esté operando satisfactoriamente en todas las cadenas de suministro pertinentes. En consecuencia, licencias FLEGT no deben esperar hasta que las exportaciones a los países no UE y la producción para el mercado doméstico es suficientemente compatible con el SAL. A pesar de los retrasos percibidos y el hecho que aún no hay disponibilidad de licencias FLEGT, muchos EM tienen grandes expectativas de éstas licencias en términos de gobernanza mejorada. Al mismo tiempo, algunos actores en países AVA están cuestionando el fuerte enfoque en esas licencias. Temen que un enfoque en los aspectos técnicos de la concesión de licencias (tales como Sistemas de Trazamiento de Madera – STM, *Wood Tracking Systems*) podría desviar la atención del verdadero propósito del AVA – el cuál perciben más en términos de gobernanza mejorada.

En muchos países AVA, la inclusión del mercado doméstico en el AVA ha sido expresado más bien como una intención que como un requerimiento estricto. Por ejemplo, Artículo 13 del AVA de Ghana afirma que “Ghana se esforzará para verificar la legalidad de la madera vendida en los mercados domésticos y de la madera importada, utilizando, cuando sea posible, los sistemas desarrollados para la aplicación del presente Acuerdo”. El AVA de Liberia tiene palabras similares. Del otro lado, Camerún y Congo incluyen el mercado doméstico más explícitamente. El artículo 9 del AVA de Congo especifica que “La aplicación del sistema para la verificación de la legalidad de toda la madera y productos maderables producidos en Congo tendrá que usar el SAL en respeto de toda la madera y productos maderables independientemente del mercado previsto”. Sin embargo, el hecho de que los países AVA han incluido el mercado doméstico en sus AVA y en sus estrategias y esfuerzos

actuales, tratando de enfocar en el desarrollo del SAL y su cumplimiento, significa enormes tareas que requieren importantes inversiones, mano de obra y tiempo adicional (imprevisto).

En varios países AVA (particularmente en Camerún y Ghana<sup>24</sup>), el progreso hacia la concesión de licencias FLEGT se ha retrasado debido a las dificultades en el establecimiento de los sistemas de trazabilidad necesarios. Al mismo tiempo, pronósticos de cuándo el flujo de rutina de los productos con licencia FLEGT comenzaría han demostrado ser demasiado ambiciosos; hasta la fecha no hay tales flujos. Varios actores han sugerido que AVA regionales, permitiendo economías de escala para los STM, podrían ser de ayuda. Sin embargo, no han habido propuestas para establecer tales variantes regionales, según los informes, debido a las preocupaciones relativas a la soberanía sobre los datos y la gestión de datos.

### C. La revisión y el desarrollo de legislación adicional

El Reglamento UE No. 995/2010, mejor conocido como el Reglamento de Madera de la UE o *European Timber Regulation* (EUTR) fue preparado para prevenir la colocación de madera y productos maderables producidos de manera ilegal en el mercado de la UE, lo que apoya y complementa los AVA. El alcance<sup>25</sup> del EUTR está definida en su "Definiciones" (legislación aplicable) y Anexos (productos<sup>26</sup>). El EUTR también define las obligaciones de los llamados "operadores", aquellas partes que colocan productos (ya sea importada desde fuera o producidos dentro de la UE) que caen dentro del alcance del EUTR por primera vez en el mercado de la UE, y presenta las obligaciones de "comerciantes", más abajo en la cadena de custodia (CdC). El EUTR fue adoptado en diciembre de 2010.

El EUTR establece tres obligaciones principales de la siguiente manera:

1. **Prohíbe la colocación en el mercado de madera o productos maderables cosechados ilegalmente;**
2. Requiere que los **operadores**, que colocan productos maderables en el mercado de la UE por primera vez, **ejercen "diligencia debida"** (DD).
3. Requiere de los **comerciantes** de madera y productos maderables, después de la primera colocación en el mercado, **mantener un registro de sus proveedores y clientes.**

El EUTR fue seguido por dos Reglamentos adicionales relacionados a su seguimiento: (a) El Reglamento de Ejecución de la Comisión (UE) No 607/2012 de julio 2012, detallando las reglas para Organizaciones de Monitoreo (OM) respecto a sus Sistemas de Diligencia Debida (SDD) y la frecuencia y características de los controles de OM; (b) El Reglamento Delegado de la Comisión (EC) No 363/2012 de febrero 2012 trata con los procedimientos para el reconocimiento y la retirada del reconocimiento de OM.

El EUTR entró en aplicación el 3 de marzo de 2013, y tiene que ser aplicado por todos los EM. Dado que se emitió a finales de 2010, se otorgó bastante tiempo para prepararse las autoridades y el sector privado. El solo hecho que tal legislación innovativa, cubriendo todos los 28 EM actuales, fue desarrollada y adoptada, es considerado como un logro por sí mismo.

---

<sup>24</sup> Informe Anual 2011 - Implementando el AVA Ghana-UE. *JMRM* (Ghana y CE) (04 2014)

<sup>25</sup> El alcance del EUTR cubre las categorías principales de madera y productos maderables, pero excluye otros tales como productos impresos en papel, muebles de madera, ataúdes de madera e instrumentos musicales.

<sup>26</sup> El alcance del EUTR cubre las categorías principales de madera y productos maderables, pero excluye otros tales como productos impresos en papel, muebles de madera, ataúdes de madera e instrumentos musicales (y carbón vegetal).

## ***El diseño***

El EUTR prohíbe que productos maderables producidos ilegalmente estén colocados en mercados adentro de la UE. Con el fin de evitar la discriminación entre países, lo que sería una violación de las reglas de la OMC, el EUTR aplica a productos maderables que bien son importados de fuera de la UE o producidos dentro de la UE.

Empresas que estén comercializando productos dentro del alcance del EUTR requieren ser registradas en por lo menos uno de los EM para que puedan operar legalmente, de tal manera que las Autoridades Competentes (AC), las organizaciones que deben verificar el cumplimiento de operadores con los requerimientos del EUTR, las tienen dentro su alcance legal. Esto facilita tanto el control y el enjuiciamiento, en el caso aplicable. Los “Operadores” (ver arriba) deben seguir los pasos apropiados con el fin de asegurar que madera ilegal y productos maderables ilegales no estén colocados en el mercado interno. Para tal fin, los operadores deben aplicar “diligencia debida”. Ya que la carga es para ellos, los operadores asegurarán que sus proveedores cumplen con la legalidad requerida. El requerimiento de cumplimiento legal refiere al contexto legal del país de origen (o los países de origen cuando el producto está compuesto de materia prima originada de más de un país), en otras palabras donde se cosechó la madera.

El EUTR requiere a los operadores para evaluar de forma activa el riesgo de que sus compras potenciales se originan desde fuentes ilegales, mediante la aplicación de un sistema de diligencia debida (SDD). El SDD incluye tres elementos inherentes para la gestión de riesgo: el acceso a información, la evaluación de riesgo, y la mitigación del riesgo identificado. Se debe proveer acceso a información sobre las fuentes y proveedores de la madera y productos maderables que están colocados en el mercado interno por primera vez, incluyendo información relevante tal como: el país de cosecha, el cumplimiento con las normas aplicables, las especies, la cantidad y (donde aplicar) la región sub-nacional y la concesión de cosecha.

Sobre la base de ésta información, los operadores deben llevar a cabo una evaluación de riesgos. Cuando existe un riesgo no despreciable de que la materia prima ha sido producida ilegalmente, el operador debe tomar medidas de mitigación, permitiéndole limitar este riesgo. El EUTR crea una “avenida verde” para productos maderables con licencia FLEGT (desde países AVA) y para productos listados en un Apéndice *CITES*. Aunque no existen “avenidas verdes” para otros tipos de prueba de legalidad, en la práctica elementos de DD usados hasta la fecha, en la ausencia de licencias FLEGT, incluyen la provisión de (a) certificados para manejo forestal sostenible tales como *FSC* y *PEFC*, (b) declaraciones de sistemas de verificación de la legalidad como *Certisource*, *OLB*, *TLTV*, *VLC* o (c) todos los documentos relevantes del contexto nacional de los países productores que proporcionan evidencia de la legalidad. Comprobaciones de cumplimiento de la ley incluyen el derecho a extraer madera, el pago de impuestos y tasas de cosecha, el cumplimiento de la legislación forestal relevante, que trata de los derechos legales de terceros y el cumplimiento de los reglamentos aduaneros y comerciales.

Operadores pueden optar a desarrollar su propio SDD o buscar los servicios de una Organización de Monitoreo. En el último caso, la OM desarrolla un SDD que pueda ser usado por todos los operadores que apoye. Los operadores deben aplicar el SDD de la OM correctamente y la OM ejerce controles para asegurarlo. A su vez, el funcionamiento de la OM debe que ser controlada por la AC.

“Comerciantes” (empresas a lo largo de la cadena, que compran, con fines comerciales, productos sujetos al EUTR que ya han sido colocados en el mercado, por operadores) están exigidos por el EUTR a registrar tanto las empresas proveedores de productos maderables como las empresas a los cuáles venden sus productos maderables. Esto permite a las AC para realizar comprobaciones en cadenas de custodia y, de ser necesario, trazar cualquier operador que haya suministrado productos de madera supuestamente ilegales.

El EUTR requiere tres acciones por Estados Miembros: (1) la designación de una Autoridad Competente, responsable para la implementación efectiva y el control a nivel del EM; (2) promulgación de la legislación necesaria para apoyar la aplicación efectiva (en otras palabras adoptar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para las infracciones); y (3) la implementación de control y enjuiciamiento efectivo. La CE debe asegurar que los EM están informados sobre el Reglamento para implementarla como corresponde. Para asegurar la implementación efectiva del EUTR en todos los 28 EM, la CE puede hacer referencia al Reglamento (EU) No 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo d.d. 20 de octubre 2010 (que por lo tanto son leyes de la UE), informar los EM sobre maneras alternativas de tratar con el EUTR, promover el intercambio de experiencias entre los EM, o proveer dirección a los EM y actores, mediante documentos, sitios web, conferencias, entre otras. Si ésto no resultara en la implementación efectiva, la UE tiene la opción de iniciar un procedimiento de infracción contra un EM que no cumple, lo que puede dar lugar a multas sustanciales. Aunque esto generalmente está considerado demasiado costoso y una pérdida de tiempo (ya que puede durar muchos años) y además no deseable, dado que puede tensar las relaciones internas, en el curso de 2015 la CE inició procedimientos previos a la infracción contra algunos EM y, de acuerdo con la revisión EUTR (2015), ésto resultó ser un éxito al llevar rápidamente a la mayoría de los EM al cumplimiento.

Según fuentes de la CE, importantes aspectos positivos del diseño del EUTR son que el EUTR respeta valores UE como la transparencia, no-discriminación y equidad y que el texto es corto y claro. Además, y lo más importante, la relación directa entre el lado de la demanda, expresada por el EUTR y el lado de la oferta (los AVA) es considerada como una fuerza potencial importante de FLEGT. Se cree que la implementación efectiva del EUTR tendrá un efecto de refuerzo sobre la implementación del AVA y por lo tanto añadirá valor a FLEGT. No obstante ciertos asuntos aún están sujeto de debate entre actores, en particular:

- Hay una percepción que falta una “avenida verde” para la madera legalmente verificada o certificado MFS, mientras que el último es considerado generalmente para cumplir con un nivel más alto de normas de sostenibilidad que una licencia FLEGT. El EUTR considera el papel de sistemas de certificación como elementos que se pueden usar en la mitigación de riesgo para la diligencia debida.
- Los EM tienen que implementar el EUTR dentro de su contexto nacional. Esto significa que - aunque se supone que el EUTR debe estar implementado igualmente por cada una de los 28 EM - habrán inevitablemente diferencias en legislación, en la capacidad de AC, en niveles de control, en maneras de tratar incumplimiento y acción correctiva, o en enjuiciamiento y niveles de sanciones, entre otras cosas. Esto conducirá a niveles desiguales de implementación y aplicación en los EM y, en consecuencia, a una situación en la que los operadores pueden dirigirse al EM más flojo (“la puerta trasera”) para importar su madera. Para evitar tales situaciones y proveer la denominada “igualdad de condiciones de competencia”, la implementación y la aplicación deben armonizarse en la medida de lo posible.
- Cuando fue diseñado el alcance de productos, se acordó incluir ciertos productos y dejar por fuera otros (en particular, papel impreso y sillas de madera), con el fin de mantener la implementación manejable. Si bien esto es comprensible desde el punto de vista de las organizaciones de ejecución, conlleva un riesgo de mostrar incoherencia y dejar ciertos flujos de productos maderables ilegales sin tocar. Tendría que existir un calendario para ampliar el alcance.

La “legislación aplicable” también define restricciones en el alcance, por ejemplo dejando afuera derechos sociales.

## La implementación

Todos los EM fueron obligados a aplicar el EUTR desde el 3 de marzo de 2013 en adelante. Para promover una implementación efectiva, la CE y el Grupo de Expertos EUTR han organizado reuniones oficiales con las Autoridades Competentes, la sociedad civil (incluyendo ONG como *Forest Trends*) y el sector privado (p.e. el *European Timber Trade Federation, ETTF*). Plataformas de comunicación en línea han sido establecidas y un documento de dirección fue preparado en septiembre de 2013 y actualizado periódicamente como un “documento vivo”<sup>27</sup>. Formatos de inspección han sido desarrollados para apoyar los AC y un documento referente a una estrategia de armonización ha sido preparado.

En 2014, la CE introdujo un “marcador” en su sitio web<sup>28</sup>, comparando el cumplimiento de 28 EM en los tres requerimientos de implementación. Esto parece haber sido una herramienta bastante efectiva. En julio de 2013, 18 EM aún tenían problemas, pero por febrero de 2015 solamente 7 EM requerían acciones adicionales para finalizar su cumplimiento. Según “El Estado de Implementación del EUTR - *The State of Implementation of the EUTR*” de los 28 EM (CE, 2015), queda más trabajo por hacer en los asuntos siguientes: (a) designación de la AC (4); (b) la legislación penal (6); y (c) mecanismos de control (5). Los EM en cuestión eran Grecia, Hungría, Letonia, Malta, Polonia, Rumania<sup>29</sup> y España.

*Desafíos y preocupaciones* identificados por actores (FLEGT Week 2015; visitas a EM; Encuesta EM; entrevistas con representantes de gobierno, sector privado, la sociedad civil y de la CE; Revisión EUTR 2015<sup>30</sup>) incluyen:

- Mientras que la implementación efectiva del EUTR ha sido una prioridad, la implementación hasta la fecha ha sido percibida generalmente como lenta, bastante débil y desigual. Se avisó a todos los EM con la anterioridad suficiente sobre el EUTR, pero la mayoría no estaban preparados para su aplicación cuando entró en vigor. Aunque se han hecho avances, se han producido grandes diferencias entre los países avanzados y los seguidores lentos. Esto ha resultado en competencia desleal entre EM, requerimientos inconsistentes de mercado para el sector privado en países productores y el riesgo que los AVA perderían su valor y la CE perdería parte de su credibilidad.
- Han habido problemas con la designación de Autoridades Competentes. Según la lista de AC nominadas para la implementación del EUTR (2013), algunos EM tenían procedimientos internos prolongados para designar a las AC y por lo tanto habían proveído información preliminar solamente. Por octubre de 2015, solamente España todavía tenía que designar una AC. Según la Revisión del EUTR (2015) la posición, poder y estado de las AC varía entre EM.
- La capacidad de la mayoría de las AC se considera bastante limitada, en términos de número de personal, presupuestos y formación. En importantes países importadores de madera, tales como Holanda y Bélgica, respectivamente, solamente tres y medio equivalente de personal a tiempo completo ha sido asignado a las AC. Solamente Malta, con una sola persona durante un mes al año, tiene menos capacidad. Países con números importantes de propietarios privados de bosques y áreas forestales considerables (p.e. Finlandia, Alemania, Francia, y Rumania) tienen más disponibilidad de inspectores, pero en éstos casos su formación puede ser un desafío (p.e. Francia, Rumania). El personal, en realidad, tiende a estar esparcido por el país, a tener ésto

<sup>27</sup> <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Final%20Guidance%20document.pdf>

<sup>28</sup> <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>

<sup>29</sup> Al tiempo de la visita del equipo de evaluación a Rumania, la mayoría de la legislación requerida estaba vigente, dos ACs (con una clara distribución de tareas) estaban funcionando (desde el inicio de 2015) con una capacidad considerable y los primeros resultados de acciones de control podrían ser compartidos.

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/eutr\\_review/Statistics.pdf](http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/eutr_review/Statistics.pdf)

como una carga de trabajo adicional, y tener que adaptarse a las metodologías (auditorías del sistema) que son nuevas e inusuales para ellos (frente a las inspecciones de campo).

- Según la Revisión del EUTR (2015) los presupuestos anuales disponibles a las AC varían considerablemente y son insuficientes en varios EM. Si bien existe una creciente cooperación entre las AC (talleres, reuniones oficiales, el contacto del día a día, la cooperación sobre temas específicos, tales como la madera ilegal de Brasil, o intercambios con las autoridades de los EEUU y Australia), todavía hay una necesidad sentida para la comprensión más común de detalles, de documentos guía claros a escala de la UE y de un acuerdo sobre cómo hacer frente a problemas específicos, tales como la madera confiscada. Para resolver algunos de esos problemas, un *EUTR Enforcement Group*<sup>31</sup> ha sido establecido a finales de 2014, con (únicamente) miembros de Autoridades Públicas (sobretudo AC o ministerios relacionados) de los EM. Su objetivo es ayudar a la CE para mejorar la implementación armonizada del EUTR a lo largo de los EM.
- Ha habido un arranque lento referente la aprobación oficial de Organizaciones de Monitoreo - OM (dos en 2013; otros dos en 2014; a finales de 2015 un total de doce habían sido aprobados); la calidad del proceso fue considerada más importante que su velocidad. El proceso de evaluación es bastante detallado y toma un tiempo considerable, dado que normalmente se requiere varias rondas de evaluación (3-6) antes que los aplicantes entiendan y cumplan plenamente con los requerimientos. En 2014, la CE contrató un proveedor de servicios para llevar a cabo las evaluaciones y esto ha acelerado considerablemente el proceso. Sin embargo, algunos de los aplicantes se quejaron de listas de espera y largos períodos durante los cuales no recibieron ninguna información actualizada sobre el progreso. Otro aplicante fue sorprendido por una solicitud de *DG-ENV* para traducir y volver a presentar su solicitud original (en una lengua oficial de la UE) en inglés, con el fin de “acelerar el proceso”. Algunos entrevistados expresaron sorpresa y preocupación sobre el hecho que diferentes OM han sido aprobados sobre la base significativa de diferentes metodologías, que no han sido aún reconocidas públicamente como “metodologías aprobadas”. Sin embargo, según la CE se usa una metodología de reconocimiento estándar y un procedimiento para el reconocimiento estándar y se estableció un grupo entre los servicios para decidir sobre el reconocimiento. La lista de las OM aprobadas se encuentra en el sitio web de *DV-ENV*<sup>32</sup>.
- Otras restricciones incluyen el muy bajo número de clientes de OM. Según la Revisión EUTR (2015) esto es en parte un efecto de la renuencia de las empresas, basada en el temor de que la OM informará a la Autoridad Competente si su SDD no está en orden. Además, la aplicación limitada del EUTR por las AC no empuja a las empresas a poner en práctica un SDD. Algunos actores del sector privado mencionaron que el costo sería un aspecto.
- Mientras que las grandes empresas de la UE comenzaron a desarrollar los SDD en una etapa temprana - que a veces ha dado lugar a una reducción significativa en su número de proveedores - y estaban listas para ejercer DD cuando el EUTR entró en vigor, la gran mayoría de las empresas de toda la UE aplicó una mentalidad de “esperar y ver”. Salvo que hay una implementación efectiva, un control y enjuiciamiento efectivo a un lado, y suficiente y clara orientación al otro lado, parece poco probable que sobre todo las pequeñas y medianas empresas van a cambiar su práctica. Según la Encuesta EUTR 2015 generalmente se considera el establecimiento y mantenimiento de SDD como las obligaciones adicionales principales y como cargas para las empresas de la UE.

---

<sup>31</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3085>

<sup>32</sup> <http://ec.europa.eu/environment/forests/mos.htm>

- Dado que los requerimientos del EUTR están indirectamente transferidos a / impuestos a los proveedores en países productores<sup>33</sup>, es necesario que éstos, especialmente las pyme, estén apoyados activamente para cumplir mediante programas de capacitación. La CE y algunos EM (incluyendo Alemania, el Reino Unido y Holanda) han desarrollado tales programas de apoyo.
- En ausencia de madera con licencia FLEGT, entre las alternativas para cumplir con los requisitos de la DD (o, como algunos actores lo llaman, “para demostrar el cumplimiento con el EUTR”), la opción de la madera certificada y/o verificada parece ser la más factible (*CITES* sólo se refiere a ciertos tipos de productos elaborados a partir de especies específicas, a menudo en volúmenes limitados, mientras que el suministro de “otras pruebas o elementos para DD” de un lado podría ser costoso y además consume mucho tiempo de obtener para operadores, y del otro lado estaría más allá de la capacidad de verificación y demasiado arriesgado para las AC de tratar en forma responsable). La promoción activa de la verificación o certificación por lo tanto sería una elección estratégica válida, pero poco se está haciendo con fondos FLEGT. Sin embargo, en algunos países, el sector privado ha reconocido y aprovechado ésta oportunidad, por ejemplo, en Bosnia-Herzegovina, donde debido al EUTR, el área de bosque certificado y el número de empresas con un certificado de CdC ha aumentado significativamente.
- El momento de la introducción del EUTR ha sido criticado en diferentes formas. Algunos piensan que llegó demasiado tarde y que el EUTR debería haber estado vigente mucho antes de manera eficiente para apoyar el desarrollo de los AVA. Otros argumentan que llegó demasiado temprano dado que muchos proveedores, incluyendo en particular las pyme no certificadas en los países productores, no eran lo suficientemente preparados y, en consecuencia, tenían que optar por mercados alternativos con requisitos menos estrictos. Otros son de la opinión que el EUTR está socavando los AVA puesto que ya proporciona acceso al mercado de la UE.
- La experiencia de la AC alemana indica que (a) SDD están muy exigentes, especialmente para las pyme; (b) existe una competencia desleal por parte de otros países importadores de fuera de la UE; (c) algunos de los proveedores han sido reemplazados, lo que lleva a volúmenes negociados reducidos y mayores costos unitarios; y (d) hay un claro cambio en el comportamiento de los operadores en el sentido de que están tratando de evitar el riesgo. Algunas empresas confirmaron que habían cambiado parte de sus proveedores.
- Aunque la CE proporcionó orientación a empresas referente la implementación del EUTR en septiembre de 2013, ésta fue tardía, es decir, seis meses después que el EUTR había entrado en vigor. También, según varios representantes del sector privado, la orientación fue bastante limitada y poco clara. En consecuencia, las federaciones de madera han experimentado dificultades en el suministro de información adecuada a sus miembros. Basado en la Revisión EUTR (2015), parece que hay una necesidad de crear una mayor conciencia con los operadores y los comerciantes sobre los requisitos EUTR, requisitos DD, los servicios de OM y las formas de acceder a documentos de orientación de la CE e información de AC.
- La Encuesta EM y las visitas a EM también solicitaron información sobre los avances y desafíos de la implementación. A pesar de que casi la mitad de los Estados Miembros no ven cambios todavía (en algunos casos, debido a la falta de implementación), los cambios positivos identificados incluyen: (a) una mayor conciencia sobre el riesgo de madera ilegal; (b) un aumento de la importación de madera certificada y un impulso a la certificación en algunos países productores; (c) influencia positiva sobre la legislación en los países productores; (d) beneficios para los productores legales mediante la exclusión del mercado de madera ilegal de bajo precio; (e) un aumento de la exportación basada en el cumplimiento legal (p.e. Indonesia, Bosnia); (f) la mejor

---

<sup>33</sup> Según la Revisión EUTR (2015) más del 50% de los operadores incluidos en la muestra, habían exigido a sus proveedores obtener la certificación con el fin de minimizar el riesgo en vista de los requisitos del EUTR.

aplicación de las leyes y reglamentos relativos al manejo forestal y la mano de obra por las empresas que cumplan las leyes en los países productores; y (g) unas herramientas de aplicación de la ley para las ONG.

Cambios negativos identificados (Encuesta EM y visitas EM) por EM y actores de los EM incluyen: (a) un aumento de los costos y la carga administrativa; (b) la retirada de pyme en los países productores de los mercados de exportación; y (c) una confusión y preocupación en países productores debido a la falta de una implementación armonizada a lo largo de los EM. Según la Revisión EUTR 2015 (encuesta pública) los más importantes aspectos relacionados al EUTR, identificados por los encuestados como obligaciones y cargas adicionales para el sector privado en los EM, son (en orden decreciente de importancia): 1. El establecimiento de un SDD (80%), 2. El mantenimiento de un SDD (80%); 3. El uso de un SDD de una OM (48%); 4. El cambio de proveedores (42%); y 5. El cambio de áreas geográficas de suministro (40%). En vista de los aspectos 4 y 5, porcentajes similares de respondientes explícitamente no consideraban esos aspectos como carga adicional. En la misma encuesta, el 31% de los respondientes estaba de acuerdo con la afirmación de que el EUTR ha causado beneficios directos para las empresas de EM en lo general; sin embargo, el 47% estaba en desacuerdo o muy en desacuerdo. Los efectos sobre los países productores dependen de la naturaleza y el alcance de su comercio con la UE. Como se puede esperar, donde existe un vínculo comercial débil (por ejemplo, Colombia), hay menos conciencia, menos relevancia percibida y hay menos impacto en el comercio (aunque algunos actores identifican el EUTR como una nueva oportunidad para el acceso al mercado de la UE). Donde los vínculos comerciales son más significativos, hay más conciencia y un claro estímulo para la implementación del AVA (por ejemplo, Ghana, Indonesia) y/o la certificación (por ejemplo, Bosnia, Ghana<sup>34</sup>).

### **La aplicación**

Al inicio de 2015, 22 EM tenían leyes en vigor, pero el grado de implementación varía entre los EM y han habido desafíos. Solicitudes de acción correctiva, *Corrective Action Requests* (CAR) son emitidos por AC en los casos en que se demuestre la no conformidad con el EUTR. La Revisión EUTR (2015) identificó que por el inicio de 2015, 19 EM habían aplicado acciones y/o sanciones correctivas a las empresas que no estaban cumpliendo con las normas.

- El enfoque de la implementación aplicada por muchos EM ha sido centrarse durante el primer año de implementación en el suministro de información; a partir del segundo año hay un mayor enfoque en la aplicación de la ley. De ésta manera, empresas están estimulado para aprender y reaccionar positivamente a las CAR. Por ejemplo, la AC holandesa utilizó los siguientes pasos durante el primer año: (a) el análisis del mercado para identificar operadores relevantes; (b) la sensibilización y la creación de capacidad respecto al EUTR para el grupo objetivo; y (c) el uso de advertencias para aumentar el interés de las empresas en el cumplimiento. Este enfoque además evita sobrecargar la oficina nacional de enjuiciamiento.
- La AC de Alemania introdujo el registro obligatorio de operadores. El registro incluye información sobre productos, especies, volúmenes, países, uso de un SDD propio o de una OM, y certificación (FSC, PEFC). Esta información apoya la AC a evaluar los riesgos y facilita la comunicación con los operadores. La AC fué sorprendida por el aumento de registros (desde 350 en 2013 a 2.200 en 2014). La AC se fijó un objetivo de controlar el 10% de los operadores registrados (220) en 2014. Lograron comprobar 184 operadores (8%), de los cuales el 25% no estaba conforme. Un 10% recibió una notificación (CAR) y un 2% fueron acusados de delitos graves; las sanciones están pendientes. Controles similares por parte de la AC de Holanda en 2014 resultaron en el 25% de las empresas identificadas como no conformes, lo que se explica por la falta de información, así

---

<sup>34</sup> Empresas exportadores más grandes en Ghana indicaron que el EUTR las estimuló a lograr la certificación FSC *Controlled Wood* y FSC *Chain of Custody*, lo que les permite acceder al mercado de la UE, mientras que la concesión de licencias FLEGT está todavía en curso.



como por la mentalidad de “esperar y ver”, a menudo debido a la reclamada falta de recursos financieros. Según la Revisión EUTR (2015), la inspección de 20 empresas en Suecia resultó en la total aprobación de una sola empresa y la presentación de 13 notificaciones menores y seis grandes violaciones.

- Mientras que muchos actores resaltan la necesidad de armonización, coordinación mejorada entre los EM<sup>35</sup>, también hacen observaciones más positivas. El EUTR y la Ley Lacey están cambiando significativamente la legalidad de cadenas de suministro, pero las agencias de aplicación necesitan utilizar la información disponible de manera más eficiente y estratégicamente. Varios actores sienten la necesidad de un enfoque global, incluyendo actores principales como China, con el fin de llevar a cabo una acción más centrada y estratégica.
- Según la Revisión EUTR (2015), aproximadamente un tercio de las empresas entrevistadas reportó un cambio en su suministro de madera y productos maderables, de países tropicales a templados. Países identificados que están sufriendo impactos particulares incluyen Congo, Malasia, Brasil y China. Durante las visitas de campo de la Evaluación del PA UE FLEGT, Indonesia y Bosnia-Herzegovina<sup>36</sup> reportaron incrementos de exportación a la UE desde la implementación EUTR, lo que fué confirmado por la Revisión EUTR (2015).
- Las visitas a EM (medio 2015) confirmaron que en Finlandia, Francia, Alemania, Holanda y el Reino Unido, los sistemas están en su lugar y funcionando, pero también identificaron varios asuntos que todavía requieren ser abordados: (a) los números limitados de personal de AC (4x); (b) el nivel limitado de capacitación del personal de AC (1x); (c) la alta rotación de personal (1x); y (d) un número significativo de pyme nacionales para inspeccionar (2x). En Rumania, el sistema ha sido implementado y en funcionamiento desde principios de 2015, sin embargo, se necesita una ley de apoyo para confirmar la competencia específica de una de las dos ACs designadas para controlar el cumplimiento de los requisitos de DD, lo que es relevante para cubrir los importadores de productos de madera. En Italia (visita EM), la legislación está en su lugar, pero aún no ha sido implementada, la AC ha sido designado, pero aún no está funcionando adecuadamente<sup>37</sup>, no se han asignado recursos ni se ha construido capacidad, mientras que hay muchas pyme a la espera de ser tratadas.

## 4.3 La contratación pública

### 4.3.1 La contratación pública en el Plan de Acción UE FLEGT

Contratación pública es la compra de productos o servicios en nombre de una autoridad pública. En países desarrollados la contratación pública en promedio representa el 12% del PIB (Brack, FW 2015). El PA UE FLEGT incluye el desarrollo y la implementación de Políticas de Contratación Pública (PCP) para productos maderables como uno de sus siete Áreas de Acción. La CE propuso a (a) usar el Manual de Contratación Verde para demostrar que es posible bajo directivas de contratación pública para tener en cuenta la madera, y productos maderables, talada ilegalmente y aspectos ambientales de Manejo Forestal Sostenible; y (b) llamar la atención de los gobiernos de EM al hecho que la tala ilegal puede ser abordado mediante la adopción de PCP.

---

<sup>35</sup> Por ejemplo, hay diferencias considerables en sanciones. En Alemania, estas incluyen: (a) la confiscación de los productos, (b) una multa de hasta €50.000, c) hasta un año de detención. En Holanda: (a) la confiscación de los productos, (b) una multa de hasta €72.000 y (c) hasta dos años de detención. En Rumania sanciones recientemente adoptados (agosto de 2015) incluyen: (a) la confiscación de productos; (b) multas de hasta €4.456; (c) hasta 7 años de detención; (d) la retirada del permiso de operación. En dos EM (Grecia y Hungría) sanciones aún no se habían fijado en octubre de 2015.

<sup>36</sup> Según la Revisión EUTR (2015) el valor de exportación a los UE-28 de Bosnia-Herzegovina incrementó desde €299 M en 2012 hasta €372 M en 2014 (Fuente: IMM Análisis de COMEXT).

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/list\\_competent\\_authorities\\_eutr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/list_competent_authorities_eutr.pdf)

Según el Grupo de trabajo específico IV, del Comité Forestal permanente de la CE para la contratación pública de madera o de productos de madera (*EC Standing Forestry Committee Ad Hoc Working Group IV on Public Procurement of Wood and Wood-Based Products - SFWG* - (2010), Políticas de Contratación Pública de Madera (denominado en lo sucesivo PCPM) pueden apoyar la acción gubernamental para combatir la deforestación y la degradación forestal, especialmente en países tropicales, mediante la reducción de la producción ilegal y no sostenible de madera y del comercio relacionado. PCPM también ayudarían a la CE en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos en virtud de acuerdos internacionales, tales como la Convención de la Diversidad Biológica, la Declaración sobre Derechos de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y a combatir la tala ilegal directamente. Dado que el 85% de la madera y productos maderables consumidos en la UE se originan domesticamente, PCPM también son una herramienta para mejorar la transparencia en el mercado doméstico de la UE.

### 4.3.2 PCPM en Estados Miembros de la UE

Al interior de la UE, PCPM es un asunto de competencia de los EM. Originalmente, se mantuvieron conversaciones sobre la posibilidad de una PCPM común de la UE, pero no se llegó a un acuerdo. No obstante, la CE ha tratado de estimular EMs para adoptar PCPM amplios y verdes desde 2008, e inició un programa desarrollando criterios para una Política de Contratación Verde común, cuyo adopción será voluntaria para EM (Brack, 2014).

Los EM han participado en diversos grados en las PCPM. Al inicio del PA UE FLEGT, el Reino Unido y Dinamarca ya tenían promulgada una PCPM (SFWG, 2010). Por 2008, ocho EM tenían una PCPM operacional al nivel del gobierno central (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Holanda y el Reino Unido), favoreciendo madera legal y/o sostenible de manera efectiva, y otros cinco estaban considerando o desarrollando una PCPM (SFWG, 2010). Por julio de 2014, 19 EM habían adoptado una PCPM a nivel del gobierno central (Brack, 2014).

Los resultados de la Encuesta EM realizada para ésta evaluación, en combinación con la investigación anterior (Brack, 2014), llevan a la conclusión que al final de 2014, 22 EM tenían una PCP en madera y/o productos maderables en su lugar<sup>38</sup>. Esto significa que al inicio de 2015 aún hay seis EM sin PCPM: Grecia, Hungría, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Rumania<sup>39</sup>. Según Martin & Haji Ghazali (2015), PCPMs tienden a estar absorbidos en políticas de contratación verdes más amplias.

Según personal de la CE, el monitoreo de PCPM por parte de la CE es difícil dado que los EM no tienen una obligación de informarla; no hay estadísticas oficiales y la CE depende plenamente de estudios externos para mantener alguna visión general.

Los EM han desarrollado PCPM muy diferentes. Algunas son voluntarias, otras son obligatorias. La mayoría de las PCPM solamente se centran en el nivel central (ministerios y servicios del gobierno central), pero incentivan también niveles más bajos a adoptarlas (provincias, municipalidades). Algunos países requieren solamente el cumplimiento legal, otros aceptan el cumplimiento legal pero prefieren la madera certificada para MFS, y otros, a su vez, solamente aceptan madera certificada para MFS. Algunos EM han añadido explícitamente la posibilidad de aceptar madera con licencia FLEGT, mientras que otros han optado explícitamente por no aceptar ésta madera<sup>40</sup>. Otra diferencia

---

<sup>38</sup> De los 22 EM que respondieron, 16 indicaron que tenían una PCPM en su lugar (Austria, Bélgica, Chipre, Croacia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Eslovenia, Holanda, y el Reino Unido). De los demás 6 EM que respondieron, 3 tienen una PCPM en su lugar (Bulgaria, República Checa y Lituania) (Brack, 2014). Según Brack (2014), adicionalmente, 3 de los 6 EM que no respondieron la encuesta tienen una PCPM en su lugar (España, Malta, y Suecia).

<sup>39</sup> Durante la visita EM a Rumania se hizo evidente que el país tiene una Ley de Contratación Pública general en su lugar (sin alguna referencia a madera o productos maderables) y que una propuesta para una Ley de Contratación Pública Verde está en discusión en el parlamento. Una herramienta más específica de Contratación Pública (enfocando en madera) se considera relevante para Rumania.

<sup>40</sup> De los 16 EM que confirmaron tener una PCPM en su lugar, los PCPM de 10 EM aceptarán licencias FLEGT (p.e. con el argumento que ésto significa un reconocimiento de los esfuerzos realizados por los países AVA), mientras que la PCPM de los otros seis (Francia, Alemania,

importante es el alcance de productos de la política: muchas PCPM cubren todos los productos, otras se enfocan solamente en categorías específicas de productos tales como muebles (República Checa), papel (Bulgaria) o una combinación de éstos (Eslovenia, España, Italia), o más bien excluyen ciertas categorías de productos como papel (Alemania, Bélgica).

Adicionalmente, hay diferencias significantes en la manera en la que los EM establecen el cumplimiento basado en diversos sets de criterios. Un grupo limitado de países (Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, y el Reino Unido) aplican una política “exhaustiva”, definiendo sus propios criterios para la legalidad y la sostenibilidad. El Reino Unido y Holanda tienen comisiones independientes que evalúan el cumplimiento de sistemas de certificación sobre una base regular. Otros países siguen políticas más simples, requiriendo compradores a adquirir madera ‘legal’ o ‘sostenible’, sin establecer definiciones detalladas para éstos conceptos, tanto como ‘reciclado’ para categorías de productos como pulpa y papel (p.e. Francia). La mayoría de éstos países acepta una gama amplia de certificados de legalidad y MFS o aún autodeclaraciones simples por la industria.

Como se mencionó arriba, muchas PCPM aplican únicamente a gobiernos centrales. En muchos países los gobiernos regionales y locales están estimulados y apoyados - aunque no requeridos - a seguir las políticas del gobierno central (Brack, 2014). En algunos países, los gobiernos de niveles más bajos han establecido requerimientos más estrictos que los de las PCPM nacionales, a veces en respuesta a la ausencia de una PCPM más exhaustiva, como en Francia o España (ver Estudios de caso de Políticas de Contratación Verdes<sup>41</sup>). Esto también es el caso en Alemania, como resultado de su estructura federal.

#### 4.3.3 PCPM en países non-UE

Aunque no está específicamente orientado por el AA 3 de FLEGT, algunos países productores AVA y no-AVA también han iniciado a trabajar sobre una PCPM (p.e. Indonesia, Ghana y Colombia) o han expresado su interés de hacerlo, durante las visitas de campo de ésta evaluación<sup>42</sup> (Bosnia-Herzegovina). Los argumentos principales para hacerlo son: (a) establecer reglas transparentes y equitativas para la contratación pública; (b) asegurar un abastecimiento sostenible (y legal); (c) apoyar el sector de madera doméstico; y (d) estimular pyme particularmente activas en el mercado doméstico, a trabajar legalmente mediante el mecanismo de proveerles con la ventaja competitiva de acceso al mercado del gobierno. En algunos países productores, la cuota del gobierno en el consumo nacional es considerable para el sector de madera (p.e. en Indonesia el 30%, según estimaciones de gobierno) o para subsectores específicos (p.e. en Ghana el subsector formal de muebles estima que el gobierno representa el 60% de su mercado). En Bosnia-Herzegovina, personal del gobierno sugiere que una herramienta PCPM podría ser muy relevante en la promoción de la certificación MFS (FSC) para éstas empresas no involucradas en la exportación. No obstante, fue indicado que tal política nunca funcionaría (“demasiado abierta”), pero que una enmienda a la Ley General de Contratación Pública existente podría ser efectiva. Esto sugiere que en ciertos países, **leyes** de contratación pública podrían ser instrumentos más efectivos que **políticas** de contratación pública.

Otros países con una PCPM en su lugar incluyen, Australia, Japón, México, Nueva Zelanda, Noruega y China (Brack, 2014). En el último caso, una PCPM ha sido vigente desde 2010; se refiere a muebles, paneles, pisos y papel, y requiere la sostenibilidad para importaciones y cumplimiento con las leyes forestales chinas relacionadas y los reglamentos para el mercado doméstico. Sin embargo, no hay

---

Holanda, Bélgica, Dinamarca y Estonia) no las aceptarán (con el argumento principal que el objetivo final de su PCPM es el MFS, más bien que la legalidad).

<sup>41</sup> Available at <http://www.greenpublicprocurement.ie/case-studies/>

<sup>42</sup> Otros países visitados durante la evaluación (Camerún, Costa de Marfil y Vietnam) no explícitamente expresaron su interés en desarrollar una PCPM; sin embargo el equipo de evaluación considera que ésta herramienta podría ser de ayuda para esos países también.

requerimientos claros para determinar la legalidad y la sostenibilidad de productos, y la aplicación de la ley es limitada a la verificación de documentos. Según los actores entrevistados durante la visita a China, el listado de productos generales de ésta Política de Contratación Verde es demasiado limitada, y la aplicación de la ley es limitada. Por lo tanto, en este caso es considerada una medida beneficiosa en la teoría más bien que en la práctica.

#### 4.3.4 La efectividad de las PCPM

El uso de PCPM para suministrar madera legal y sostenible fue una de las primeras medidas adoptadas por los gobiernos de países consumidores intentando excluir la madera ilegal de sus mercados. En muchos casos, podían hacer ésto de manera relativamente fácil, sin la necesidad de establecer nuevas leyes. Con la implementación del EUTR, las PCPM requiriendo solamente madera legalmente verificada pueden aparecer redundantes (ya que bajo el EUTR, la madera tiene que ser legal de todos modos); sin embargo, mientras que no todas las categorías de productos están cubiertos por el EUTR, las PCPM generalmente mantienen su relevancia. Adicionalmente pueden enviar una señal fuerte a los proveedores y pueden reforzarse mutuamente, particularmente cuando explícitamente reconocen madera FLEGT. Mientras que el EUTR requiere el cumplimiento legal, muchos PCPM requieren madera sostenible y legal. Parece que tales PCPM no apoyan directamente a los AVA/ madera con licencias FLEGT, pero éstas tienen un valor adicional evidente para promover el manejo forestal sostenible.

Según Oliver (ITTO, 2015), las PCPM en la UE y otros países industrializados solamente han tenido una influencia menor sobre prácticas forestales en los trópicos, involucrando nada más que las empresas estatales de gran escala y detallistas, mientras que la mayoría de empresas consumidoras más pequeñas apenas han sido involucradas. Oliver también argumenta que el efecto de mercado de las PCPM se pierde en los efectos dominantes temporales de la expansión y contracción económica mundial. Sin embargo, según Brack (2014) varios estudios de mercado apoyan la conclusión que las PCPM han tenido un impacto positivo. En el Reino Unido, por ejemplo, la cuota de madera y paneles certificadas incrementó desde un 55% en 2005 a más del 80% en 2008. Similarmente, en Holanda, el porcentaje certificado incrementó desde un 13% en 2005 a 34% en 2008, a 68% en 2011 y a 87,7%<sup>43</sup> en 2014 (ver sitio web de la NTTA<sup>44</sup>). Se consideran las PCPM y los grandes compradores como los conductores principales generando la demanda para la madera certificada.

Madera certificada para MFS es de lejos la forma más fácil de demostrar el cumplimiento con los requerimientos de las PCPM. Brack concluye que “en estos países implementando PCPM exhaustivas durante varios años, la evidencia apunta a un claro impacto en términos de una penetración creciente de madera certificada en el mercado nacional”. También se dice que tienen un impacto más amplio en mercados domésticos de consumidores, aún donde la contratación pública solamente explica una parte pequeña del volumen total del mercado. El mecanismo es que la preferencia de proveedores para cadenas de suministro relativamente simples agranda el efecto de las preferencias del sector público. En otras palabras, cuando necesitan suministrar madera sostenible para instituciones públicas, tienden a preferir suministrar el mismo producto también a sus demás clientes, ya que es más simple y más costo-efectivo de evitar stocks mezclados. En el Reino Unido, estimaciones de impacto, incluyendo tales efectos “de arrastre”, variaban del 20-40% comparado con un 10-12% para compras directas.

---

<sup>43</sup> Según el AM de Holanda (2015), la *Netherlands Timber Trade Association* (NTTA) importó un volumen de 1,8 M m3 de madera y paneles en 2014. Los porcentajes certificados para MFS por categoría fueron como sigue : a. madera dura 56,3%; b. madera contra chapada 89,2%; c. madera blanda/coníferos: 96,2%.

<sup>44</sup> <http://www.vvn.nl/>

En la Encuesta EM, los países fueron preguntados si consideran que están logrando resultados o no en ésta Área de Acción. De los 23 EM respondientes a la encuesta, 13 respondieron esta pregunta con “sí” (representando el 57%), mientras que ningún país indicó que no habían logros<sup>45</sup>. Razones mencionadas incluyeron la sensibilización y cambios en el sector de madera, tanto en países consumidores y productores. Finlandia usó su PCPM para resaltar el tema de la legalidad y para promover la madera sostenible, que según se dice causó cambios en el sector y en el público general. En el Reino Unido, la PCPM apoyó el establecimiento de nuevos estándares para la industria en general, en cooperación con algunos otros EM, como Dinamarca y Holanda. Los diez países que no dieron una respuesta positiva incluyen varios países sin alguna PCP (Grecia, Hungría y Eslovaquia) o con una PCPM de alcance limitado (Bulgaria, República Checa, Italia, Luxemburgo). Esto parece sugerir que PCPM más exhaustivas podrían ser más efectivas y causar más impacto.

Los respondientes con una PCPM en vigor fueron específicamente preguntados sobre los logros visibles de la política. Cuatro países reportaron un incremento de la demanda por el uso de madera importada certificada (Alemania, Eslovenia, y Bélgica) o un riesgo reducido de uso de madera ilegal (Chipre). Otros señalaron efectos indirectos más amplios, como un incremento del mercado doméstico y del sector forestal nacional (Croacia), la animación para usar criterios para otros productos como virutas de madera y gránulos de biomasa (Dinamarca) o para establecer el estándar también para la industria (Reino Unido). Sin embargo, muchos países, aún no podían indicar claros logros visibles con el argumento que el monitoreo aún está en proceso y la información aún no está disponible.

#### 4.3.5 Los desafíos

Martin y Haji Ghazali (ITTO, 2015) consideran que la habilidad de proveedores tropicales para cumplir con los requerimientos y costos de las PCPM depende de sus capacidades y ambiciones. Empresas bien organizadas (normalmente las más grandes) obtienen una certificación (FSC, PEFC). El esfuerzo público para proveer un enfoque para todo el sector (AVA FLEGT) - y mediante eso hacer posible la participación de pyme y pequeños productores - ha demostrado requerir considerables habilidades, capacidades y recursos técnicos, las cuales, en la mayoría de los casos, no están directamente disponibles. Se requiere apoyo externo para hacer posible que éstos pequeños proveedores cumplan con los requerimientos de legalidad establecidos en el contexto de los AVA, el EUTR y las PCPM. Consecuentemente, y en la ausencia de AVA operacionales suministrando madera y productos maderables con licencia FLEGT, el uso incrementado de PCPM podría favorecer a los grandes certificados en países productores a costa de actores más pequeñas con capacidades financieras y técnicas limitadas. Por ejemplo, en Ghana, grandes y medianas empresas procesadores y exportadores de madera han obtenido la certificación de FSC-CW (*Controlled Wood* – Madera Controlada) y – CdC (Cadena de Custodia) durante los últimos años, mientras que pyme simplemente paraban de exportar al mercado de la UE. Tal riesgo, inducido por FLEGT, podría – una vez los AVA entreguen licencias FLEGT - continuar de aplicar para tales PCPM que no reconozcan licencias FLEGT, salvo que la madera FLEGT podría ser aceptada como la parte legal de productos sostenibles suministrados bajo un certificado de madera de “fuentes mixtas - *mixed sources*” (p.e. *FSC mixed sources*, *PEFC mixed sources*).

Otros desafíos respecto a la implementación de las PCPM en la UE, mencionados por varias fuentes, incluyen: (a) la necesidad de una mayor promoción, captación y presentación de informes a través de todos los niveles del sector público; (b) la necesidad de introducir un enfoque basado en análisis de riesgo para hacer posible que madera de pequeños productores no certificados acceden al mercado (SFWG; 2010); (c) la falta de monitoreo del cumplimiento en EM (Brack, 2014; comentarios

---

<sup>45</sup> Los EM que no mencionaron logros con respecto a las PCPM son: Bulgaria, República Checa, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Luxemburgo y Eslovaquia.

FW 2015); (d) el establecimiento de objetivos blandos (no obligatorios) y la falta de aplicación (personal CE, comunicación personal); y (e) la falta de implementación (WWF, 2014).

La visita EM a Francia reveló que (a) no hay una obligación para cumplir, mientras que (b) muchas veces criterios no están definidos claramente en procedimientos de licitación; (c) hay una implementación limitada y (d) hay un control limitado. Esto se debe en parte a una falta de conciencia y capacitación. Problemas similares se identificaron en Italia, y en un grado menor en Alemania, Holanda y el Reino Unido, donde especialmente la implementación efectiva y el control del cumplimiento son asuntos de atención. La Encuesta EM confirma que la implementación puede ser un tema importante (Dinamarca, Reino Unido). En el caso de Dinamarca, una implementación débil aún resultó en la emisión de leyes vinculantes (tales como sugerido arriba para Bosnia-Herzegovina). Luego, la falta de consistencia al nivel de la UE referente a políticas, criterios y el reconocimiento de madera FLEGT ha afectado la implementación de PCPM, causando confusión en ciertos EM; algunos EM han cambiado su PCPM varias veces durante los últimos años. Según personal de la CE, aún cuando una PCPM común UE podría ser factible legalmente, queda aún muy lejos debido a las complejidades en definir criterios y tratar con éstos asuntos al nivel de la UE y la decisión vigente de dejar este tema a la competencia de la EM.

Finalmente, un asunto señalado durante la Semana FLEGT (marzo 2015) y en las visitas EM a Francia y Holanda, es que debido al enfoque negativo (en riesgos de ilegalidades, la deforestación, etc.) de comunicaciones alrededor del tema FLEGT, han habido efectos negativos generales sobre el comercio de madera tropical en los EM, con madera (tropical) siendo reemplazado por madera de otras zonas o muchas veces por productos ecológicamente menos sostenibles como metales o plásticos. Los representantes del sector privado piden una campaña de sensibilización para promover madera legal y sostenible como materiales de construcción amigables con el medio ambiente.

#### **4.3.6 Las formas de avanzar**

De los países respondientes a la Encuesta EM que tenían una PCPM en su lugar (16), dos tercios indicaron que están planificando mantener o desarrollar medidas bajo este AA en el futuro.

Un grupo voluntario de EM (Bélgica, Alemania, Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, y el Reino Unido) está revisando opciones para la armonización de las PCPM. Recientemente, ésto ha resultado en que Luxemburgo y Dinamarca han establecido políticas que basicamente siguen los estándares del Reino Unido. En Bélgica, aún no está claro si el Gobierno Flamenco aplicará la política del gobierno federal. En el Reino Unido y Holanda, las políticas exhaustivas y la evaluación de sistemas de certificación son la responsabilidad del Punto Central de Experiencia en Madera (*Central Point of Expertise on Timber - CPET*) y del Comité Asesor para la Contratación de Madera (*Timber Procurement Assessment Committee - TPAC*), respectivamente. Ambos sistemas han sido sujeto de procesos de evaluación crítica y han demostrado su valor agregado mejorando los estándares y procedimientos de FSC y de PEFC. Opciones para la armonización incluyen la adopción de estándares comunes y métodos de evaluación por el Reino Unido y Holanda, lo que a su vez podría proveer un modelo para ser adoptado por otros EM. Alternativamente, un set de experiencias y/o “bloques de construcción” podría ser entregado para apoyar los EM a desarrollar sus propios estándares.

Argumentos que podrían estimular los EM de armonizar sus PCPM son: (a) proveedores en países productores se confunden por los diferentes puntos de vista y requerimientos de los EM que forman parte de un sólo mercado de la UE; (b) proveedores pierden tiempo y dinero, ya que tienen que hacer frente a todos éstos diferentes puntos de vista, sistemas, criterios y procedimientos (se compara con la demanda para la coordinación mejorada de donantes en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, y la racionalización de procedimientos administrativos y enfoques relacionados); (c) los EM podrían ser más eficientes ellos mismos mediante la aplicación de un mismo set de criterios y evaluaciones por un grupo más grande de EM.

Según especialistas, dado que las PCPM son la competencia de los EM, la CE solamente puede ejercer presión limitada sobre ellos; aún, se puede promover una mejora del diálogo tanto como organizar reuniones semestrales. La CE también puede promover buenas prácticas, preparar documentos de orientación sobre cómo comprar verde, y usar el sitio web de la CE para distribuir mensajes relevantes.

Oliver (ITTO, 2015) recomienda lo siguiente para la acción futura en cuanto a las PCPM: (a) establecer asociaciones de compradores en la UE que apoyen a productores en países productores; (b) aplicar escalas de tiempo realistas para reconocer progreso; (c) desarrollar mecanismos innovadores para facilitar la participación de pyme y otros pequeños productores; (d) refuerzo de las PCPM mediante la promoción activa de madera certificada; (e) asegurar la consistencia de las PCPM en la UE y otros países industrializados; (f) promover las PCPM en países productores para proyectos públicos, incluyendo éstos financiados por donantes; (g) estimular países a importar madera tropical aplicando requerimientos de DD similar a los del EUTR; (h) incluir pequeños productores en esquemas legales mediante derechos de tenencia mejorados y reglamentos simplificados, reduciendo los costos de transacción.

La última recomendación parece apuntar a la necesidad del trabajo continuado complementario de FLEGT/AVA sobre la gobernanza, dado que los derechos de tenencia mejorados y reglamentos simplificados no se realizan fácilmente.

## **4.4 Iniciativas del sector privado**

### **4.4.1 Las expectativas del Plan de Acción FLEGT**

El Área de Acción 4 se enfoca en medidas de la UE para “estimular iniciativas del sector privado (ISPs) respecto a buenas prácticas en el sector forestal, incluyendo el uso de códigos de conducta voluntarios para el suministro únicamente con madera legal” (PA UE FLEGT, p.3). El sector privado<sup>46</sup> es claramente identificado como uno de los grupos de actores claves, el cual en el período previo al Plan de Acción “expresó acuerdo sobre la necesidad de cooperar para hacer frente a la tala ilegal”. Ejemplos de acción pre-FLEGT por EM son el apoyo a la implementación de códigos de conducta en cuanto a la compra legal y responsable en Francia o los incentivos para la “contratación privada de madera certificada independientemente” en Alemania (p.26).

La Declaración de Bali (2003), anexada al Plan de Acción, declara que el sector privado tiene la capacidad de “evitar, detectar y reprimir los delitos forestales” y tiene que “jugar un papel clave combatiendo la tala ilegal”. Puede “ejercer una influencia directa y positiva mediante una red de relaciones comerciales extendiéndose desde el bosque hasta el mercado” (pp. 16, 32). El PA también estimula “el sector privado en la UE a cooperar con el sector privado en países productores de madera...”. (p.16), y especifica que los últimos deberían beneficiarse de “la construcción de capacidad adicional y fortalecimiento institucional” para el establecimiento de sistemas de verificación.

El PA también alude a los “principios de responsabilidad social corporativa (RSC)”, mediante la cual “empresas integran preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones de negocio y en sus interacciones con actores, de forma voluntaria”. Vale la pena señalar que, con el concepto RSC, el Plan de Acción apunta más allá de la legalidad, a compromisos voluntarios relacionados con principios de sostenibilidad. La CE apunta a “sacar lecciones de nuevas iniciativas” para RSC, y

---

<sup>46</sup> “El sector privado” no es definido en el PA UE FLEGT sino se hace referencia a empresas operando en el sector de comercio de madera y proveedores, implícitamente incluyendo productores, procesadores y comerciantes tanto como sus organizaciones profesionales. Es un concepto amplio.

“examinar formas de aplicar éstas lecciones en el sector forestal” (p.17). El PA refiere a “algunas iniciativas” y al ejemplo del *Tropical Forest Trust*<sup>47</sup> (TFT). También promueve que el sector privado trabaje “de acuerdo a códigos voluntarios de prácticas para la cosecha y el suministro de madera, suplementada por auditorías voluntarias independientes y estrictas de la cadena de suministro”. De hecho, éste enfoque ha sido pilotado mediante el proyecto *Timber Trade Action Plan* (TTAP) implementado por el *Tropical Timber Trust*.

Iniciativas fuera del sector forestal (“que actualmente también empujan los límites de la responsabilidad social corporativa”) que se mencionan, incluyen la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). Desde la EITI fue formado en 2003, la UE ha emitido y posteriormente actualizado las Directivas para Contabilidad y Transparencia de la CE (*Accounting and Transparency Directives*)<sup>48</sup>, de las cuáles se dice que están siguiendo el modelo de EITI. La Directiva 2013/50/EU sobre la divulgación de pagos a gobiernos especifica que “la iniciativa también es complementaria al PA UE FLEGT y a las provisiones del EUTR”. Respecto a si EITI de hecho “establece principios interesantes para la cooperación entre el sector privado y países productores y consumidores las cuáles podrían ser aplicables en el contexto del PA UE FLEGT” (p.17) depende si éstos principios están incorporados en el alcance de AVA y el EUTR como verificadores de cumplimiento legal.

Como parte del apoyo a ISP, la Comisión propone también, (p.18):

- “Apoyo al establecimiento de órganos de coordinación, la adopción de estándares altos en códigos de conducta, transparencia en actividades del sector privado, y monitoreo independiente”. La acreditación y los organismos de normalización que gestionan esquemas de certificación forestal (p.e. *FSC*, *PEFC*) – los cuáles se pueden ver por lo menos en parte como iniciativas impulsadas por la industria<sup>49</sup> –, y organizaciones de monitoreo independiente (como *Global Witness*, *Forests Monitor*, *Resource Extraction Monitoring* (*REM*) y *SGS*, ahora también reforzados por OSC, en Congo y otras lugares), han efectivamente recibido apoyo de la CE o los EM, directamente o mediante proyectos. Un ejemplo de apoyo directo es que Francia apoyó la creación (2009) y los primeros cinco años de operación de *PEFC* Francia (ver AM Francia).
- “Proveer apoyo para la construcción de capacidad en países en vía de desarrollo para iniciar ISP, por ejemplo en vigilancia forestal”. Al lado del monitoreo independiente, empresas de inspección tales como *Bureau Veritas* y *SGS*, han sido involucradas en proyectos exhaustivos de Monitoreo del Sector Forestal (*MSF*) en varios países (p.e. *RDC*, Ecuador, Liberia y PNG); ésto no fue mediante el financiamiento de la UE/EM, sino que el financiamiento fue proveído por los

<sup>47</sup> TFT (en aquella época: *Tropical Forest Trust*) es mencionado como un ejemplo de “Empresas europeas trabajando en el sector forestal, desarrollando iniciativas para introducir enfoques más responsables socialmente y ambientalmente en sus prácticas de negocio”.

<sup>48</sup> La Directiva 2013/50/EU del 22 de octubre de 2013, sobre la divulgación de pagos a gobiernos, detalla requerimientos definidos en el Capítulo 10 de la Directiva 2013/34/EU del 26 de junio 2013 sobre las declaraciones financieras anuales, declaraciones financieras consolidadas e informes relacionados de ciertos tipos de emprendimientos. La Directiva 2014/95/EU sobre la divulgación de información no-financiera y de diversidad por ciertos emprendimientos grandes y grupos enmienda la Directiva de Contabilidad 2013/34/EU.

<sup>49</sup> “Preocupados sobre la deforestación acelerada, la degradación ambiental y la exclusión social, se reunió un grupo de consumidores de madera, comerciantes y representantes de organizaciones ambientales y de derechos humanos en California en 1990” (<https://ic.fsc.org/our-history.17.htm>). “Fundado en 1993 mediante los esfuerzos colaborativos de más de 100 participantes representando los intereses económicos, sociales, indígenas y ambientales” (<http://www.greenpeace.org/international/en/campaigns/forests/solutions/alternatives-to-forest-destruc/>). El Consejo para la Gestión de Bosques, the Forest Stewardship Council, FSC tiene tres cámaras – Ambiental, Social y Económica. “La Cámara Económica incluye organizaciones e individuales con un interés comercial en el manejo forestal y productos forestales. Estas incluyen asociaciones de Industrias, mayoristas, minoristas, fabricantes, comerciantes, y organismos de certificación ” (<https://ic.fsc.org/membership-chambers.77.htm>). “FSC es una asociación internacional de miembros, gobernada por sus miembros. (...) Miembros aplican para unirse a una de las tres cámaras (...). Cada cámara tiene 33.3% del peso de votos (...)”. “El Consejo de Directores del FSC es (...) compuesto por doce representantes elegidos, cuatro de cada una de las cámaras (...)” (<https://ic.fsc.org/governance.14.htm>)



gobiernos socios, operadores del sector privado u otros donantes<sup>50</sup> pagando los cargos de servicio.

- “Fomentar la participación activa del sector privado ...”. En este contexto, vale la pena mencionar el apoyo de Federaciones de Comercio de Madera (FCM) europeas al proyecto *TTAP*, la orientación y el trabajo operacional por *NepCon*, *Proforest*, *Rainforest Alliance*, *SGS*, *TFT*, *WWF’s Global Forest Trade Network* (GFTN), entre otros, y el trabajo de negocio a negocio entre compradores y suministradores.

La combinación de actividades descritas en este AA del Plan de Acción también puede ser entendida como el componente principal de políticas de compra responsable corporativas (PCR corporativas), típicamente implementadas por grandes empresas de pulpa y papel y de muebles (las cuáles no se deben confundir con los PCR implementadas por FCM). Grandes corporaciones implementan sus políticas internas y programas para evitar la tala ilegal en sus propias operaciones (mediante auditoría interna), y en las operaciones de sus suministradores (mediante asistencia técnica y auditoría de partes secundarias, por el cliente), lo que es suplementado mediante validación independiente por terceros, y mediante la información pública, a las cuáles se pueden añadir “sumisión al escrutinio público (por comunidades y ONG locales) y al control de la Bolsa de Valores”<sup>51</sup>.

#### 4.4.2 Iniciativas emprendidas por el sector privado

El Área de Acción 4 puede ser resumido como enfocando al fomento de iniciativas del sector privado (SP) de la UE para suministrar únicamente madera legal y, de ser posible, sostenible, tanto adentro como afuera de la UE, con enfoque en los países tropicales y Rusia<sup>52</sup>. Las iniciativas del SP en países productores no están directamente dirigidas, pero proveen intervenciones relacionadas bajo otros AAs del Plan de Acción, en particular: Apoyo a países productores (capacitación), Comercio (AVA) y Opciones para Legislación Adicional (el EUTR).

En la práctica, métodos relevantes para el suministro de negocios han incluido: (a) usar la certificación independiente por terceros; y/o (b) implementar códigos de conducta y sistemas internos de diligencia debida (DD), idealmente con verificación independiente, para asegurar suministros trazables de fuentes legales. Por lo tanto, ISP relevantes en el contexto de FLEGT incluyen éstas iniciativas colectivas que fueron desarrolladas por el sector privado u organizaciones de actores múltiples para apoyar el uso de tales métodos de suministro, pero iniciativas individuales de grandes corporaciones (es decir PCR corporativas mencionadas arriba y abajo) también pueden estar consideradas para al apoyo o el elogio de la UE. A continuación, se describen las categorías principales de iniciativas tomadas y se dan algunos ejemplos:

##### 1. Iniciativas diseñadas para demostrar el suministro de origen responsable:

- (a) **Certificación según los estándares para el manejo forestal sostenible (MFS)** y para la cadena de custodia (CdC) asociada, bajo el Forest Stewardship Council (FSC), el *Programme for the Endorsement of Forest Certification* (PEFC) y otros esquemas (inter-) nacionales para la certificación sostenible. La certificación de MFS obligatoriamente incluye sistemas CdC para asegurar que la afirmación de la sostenibilidad está transferida a lo largo de la cadena

<sup>50</sup> Esto pasó antes de la firma de AVA y la UE eventualmente financió proyectos con mandatos más limitados, sobre todo para asistencia técnica. Actualmente el Reino Unido /DFID esta financiando SGS en Liberia.

<sup>51</sup> Donde ha sido implementado, éste modelo puede tener un impacto significativo debido al tamaño de las empresas involucradas, en un ratio típico “20/80” (donde el 20% de las empresas produce el 80% del volumen). Sin embargo, es más difícil para las pyme de aplicarlo, y predominantemente ha sido utilizado en el hemisferio norte (es decir en bosques templados y boreales), típicamente para madera en rollo y madera para pulpa desde Rusia a Finlandia.

<sup>52</sup> Según las “regiones y países principales dentro del alcance del Plan de Acción”

de suministro y que la madera está controlada y segregada para evitar que se mezcle con madera no certificada, es decir madera potencialmente ilegal/no sostenible;

- (b) **Certificación según estándares privados para la legalidad** y para la CdC, por esquemas<sup>53</sup> que han sido desarrollados para demostrar la legalidad solamente (cumplimiento legal es el Principio 1 del estándar para Manejo Forestal *FSC-FM*, por ejemplo, es decir el primero de los 10 principios; la sostenibilidad cubre, pero también mira más allá de la legalidad<sup>54</sup>). Cuando se lanzó el PA UE FLEGT, estándares para la legalidad como tál, no existieron. Respondiendo a los pedidos de compradores UE para madera legal certificada, y bajo la presión de ONG, los organismos de certificación desarrollaron los primeros estándares para la legalidad (para la Verificación Legal del Origen, *Verified Legal Origin* - VLO y la Verificación del Cumplimiento Legal - *Verified Legal Compliance* - VLC) tanto como listas de comprobación para la verificación local en China, Brasil, Guayana y Suriname (*TTAP*, 2013). Todos esos esquemas estimularon la certificación legal como un primer paso en un enfoque gradual hacia la certificación MFS; ésto se atribuye en gran parte al enfoque de legalidad de la iniciativa FLEGT. La certificación legal también es mandatoria para los sistemas de CdC. Sin embargo, es de notar que la mayoría de esos esquemas está siendo terminados y remplazados por, o transformados en, programas de servicios que están más dirigidos al cumplimiento con el EUTR;
- (c) Políticas de Compra Responsable (PCRs) basado en códigos de conducta, operados por algunas Federaciones de Comercio de Madera en la UE (El Reino Unido, Holanda, entre otros);
- (d) Políticas Corporativas de Compra Responsable (PCRs corporativas) y sistemas de gestión de cadenas de suministro, de grupos y empresas internacionales (p.e. *Danzer*, *DLH*, *Kingfisher*, *IKEA*, *Olam*, *Rougier*, *Saint-Gobain*, *Stora Enso* y otros).

## **2. Iniciativas facilitando el uso de métodos de obtención de origen responsable y el establecimiento de cadenas de suministro responsables:**

- (e) Asociaciones de profesionales, tales como la '*Association Technique Internationale des Bois Tropicaux*' (ATIBT) y plataformas del sector privado o actores múltiples, tales como la *Forest Legality Alliance* de WRI, el *Global Timber Forum* (GTF), la *Sustainable Tropical Timber Coalition* (STTC), cuyos roles incluyen la representación de miembros, la provisión de experiencia técnica y la promoción;
- (f) Organizaciones o proyectos de asistencia técnica (tales como el *Timber Trade Action Plan*, TTAP) y organizaciones de membresía que establecen redes cerradas de proveedores y compradores, tales como la *Global Forestry and Trade Network* (GTFN) de WWF;
- (g) Iniciativas locales o regionales de capacitación y apoyo a la certificación (p.e. el *Pan African Forest Certification* (PAFC), los programas regionales de FSC, cursos de capacitación por la *Réseau des Institutions de la Formation Forestière et Environnementale en Afrique Centrale – RIFFEAC*, desarrollado en países productores, algunos de los cuales podrían ser liderados por el gobierno;
- (h) Iniciativas tecnológicas, cubriendo la identificación de especies, el trazamiento bioquímico (p.e. genético, isotópico), la teledetección etc., por institutos, tales como el *Thünen Institute*, y proveedores de servicios tales como *Double Helix Tracking Technology* (DHTT) en alianzas

53

Tales como *Origine et Légalité du Bois* (OLB) de Bureau Veritas; '*Verification of Legal Origin*' (VLO) and '*Verification of Legal Compliance*' (VLC) de la Rainforest Alliance / SmartWood; '*Legal Harvest Verification*' (LHV) de SCS; el *Certisource system* de DHTT y *Timber Legality and Traceability Verification* (TLTV) de SGS.

54

En la medida en que los principios de sostenibilidad pertinentes no se han incorporado en la ley.

con redes tales como la *Global Timber Traceability Network* (GTTN). Es probable que éstas iniciativas hayan recibido fondos de la UE o de los EM para su trabajo, desarrollo de proyectos, relacionada directa- o indirectamente con FLEGT<sup>55</sup>.

### **3. Otras iniciativas diseñadas para facilitar la implementación del EUTR:**

- (i) Fuentes de información para la Diligencia Débida (DD) sobre legalidad y sostenibilidad de fuentes de madera, p.e. el proyecto del portal web de *ETTF-ITTO*, el proyecto '*Risk Tool*' de la *Forest Legality Alliance*, la plataforma *Supply-change.org* de *Forest Trends*, *FSC National Risk Assessments* para *FSC Controlled Wood*, the *Global Forest Registry* (GFR), el Índice de Percepciones de Corrupción (IPC) de *Transparency International* (TI));
- (j) La preparación, por ONG y organizaciones del sector privado, de guías para el cumplimiento legal (como el de *ClientEarth*<sup>56</sup>;
- (k) El reconocimiento de Organizaciones de Monitoréo (OM) – hasta la fecha se han reconocidos nueve<sup>57</sup>;
- (l) Sistemas y servicios de Diligencia Débida privadas, incluyéndolas de algunas OM, p.e. *Global Traceability Solutions* (GTS), y *Track Record Global Ltd* (TRG);
- (m) La asistencia ad-hoc con la implementación de requerimientos del EUTR proveídos por un gran número de empresas consultoras y expertos individuales a sus clientes del sector privado.

### **Observaciones referente a las iniciativas principales emprendidas**

Aparte de las OM y de algunos servicios asignados al EUTR, la mayoría de estas iniciativas están impulsadas por la demanda y no tienen un lazo directo con el PA UE FLEGT, es decir no han sido o no solamente han sido provocadas por FLEGT. Sin embargo, proporcionan respuestas directas a desafíos o captan oportunidades de negocio que han sido creadas o mejoradas por el PA UE FLEGT (efectos indirectos).

Hasta la fecha, los **esquemas de la "Certification MFS"** (es decir certificación forestal según estándares de MFS, por organismos acreditados, ampliamente reconocidos por el mercado) han sido la iniciativa más exitosa (al menos en parte impulsada por la industria) para el suministro legal/sostenible de madera. Ha comenzado mucho antes de la adopción de PA UE FLEGT, pero de hecho ha sido impulsada por Políticas de Contratación Pública de Madera y en algunos casos – aunque de manera desigual e inconclusa a la fecha – por el EUTR; éstos esquemas han sido revisados en un intento para alinear su metodología con los requerimientos del EUTR (ver AM Francia).

Basado en discusiones mantenidas durante la Conferencia de la *Sustainable Tropical Timber Coalition* (STTC)<sup>58</sup> 2015, y en otros aportes, la certificación es considerada por el sector privado y otros actores, que tiene tanto aspectos positivos como negativos relacionados a FLEGT, los cuales están resumidos en la Caja 1 abajo. Hay también puntos de vista en el sector comercial, de que

<sup>55</sup> La CE financia el programa ITTO-CITES corriente, para el cual se contrató a DHTT para implementar sistemas de trazabilidad de ADN para *Prunus africana* y *Pericopsis elata* (la referencia de proyecto para ambos fue PP-A/39-162A). Parece que hay mucho interés para esta metodología de DHTT, de parte de varios DGs de la CE, el Secretariado de CITES, y los gobiernos de países socios que ven una clara aplicación a FLEGT. DHTT también juegan el papel de contratante en un proyecto de la OIMT financiado por el Gobierno Alemán (*Large scale genographic mapping of African Congo Basin forests*).

<sup>56</sup> La organización independiente legal ambiental ClientEarth ha preparado una guía para la comparación rápida de requerimientos legales del mercado de madera de Australia, la UE y los EEUU.

<sup>57</sup> <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/mos.pdf>

<sup>58</sup> STTC es una iniciativa reciente orientada a incrementar la demanda de madera tropical en bosques manejados de manera sostenible.

enfoques alternativos o complementarios a la certificación deben ser investigados y aplicados<sup>59</sup> (ver AM Francia).

### **Caja 1: Algunos aspectos positivos y negativos de la Certificación MFS en relación al FLEGT**

Del lado **positivo**, con respecto a FLEGT, la certificación para Manejo Forestal Sostenible (MFS):

- i. Apunta a certificar MFS<sup>60</sup>, un objetivo más alto del PA UE FLEGT – “No existe una manera mejor para el rescate de bosques tropicales que mediante la compra de madera tropical certificada para sostenibilidad” (en lugar de la conservación) (conferencia STTC, Valencia, febrero de 2015);
- ii. Provee garantías razonables para MFS a autoridades y mercados.
- iii. Evita – por lo menos en la teoría – la tala ilegal, el objetivo principal del PA UE FLEGT, dado que en la mayoría de los enfoques de certificación, la “sostenibilidad” cubre la “legalidad”; y
- iv. Lleva el control de cadena de suministro basado en los envíos (mediante CdC), lo que no necesariamente está incluido en evaluaciones anuales del riesgo para el EUTR.

Con respecto a la Diligencia Débida del EUTR y los AVA:

- v. Un certificado reconocido está ampliamente considerado como la mejor manera de cumplir en la práctica general de DD EUTR, superando otros métodos de DD en términos de credibilidad y efectividad de costos, especialmente en países con alto riesgo;
- vi. La certificación resuelve algunos problemas inherentes de la implementación del EUTR, en términos de proveer evidencias confiables de legalidad (es decir, la validación de las reivindicaciones de legalidad) y de fuentes de bajo riesgo. Sin embargo, certificados vigentes FSC/PEFC no se aceptan per sé como evidencia de riesgo insignificante en Diligencia Débida EUTR; pueden formar parte de eso, como es el caso en Francia<sup>61</sup>;
- vii. Los AVA y la certificación pueden apoyarse mutuamente (R. Oliver, STTC 2015), o complementarse: mientras que la certificación puede apoyar a demostrar la legalidad en países AVA, los AVA apoyan al establecimiento de precondiciones para la certificación (tales como la gobernanza mejorada, el cumplimiento legal – aspectos en los cuáles la práctica de certificación no se enfoca); AVA proveen un acceso continuo al mercado para pequeños productores los cuales muchas veces tendrían problemas para lograr la certificación<sup>62</sup>.

La certificación, por sus principios, también contribuye a Areas de Acción principales del Plan de Acción, tales como la construcción de capacidad en países productores, el comercio, la contratación pública, el sector privado, y la madera de conflicto.

<sup>59</sup>Vale la pena mencionar, en este contexto, el libro escrito por Scott Poynton de TFT con título ‘*Beyond certification*’, argumento el caso por un nuevo enfoque para resolver problemas sociales y medioambientales e introduciendo un modelo alternativo llamado VT-TV, basado en Valores, Transparencia, Transformación y Verificación (*Values, Transparency, Transformation and Verification*).

<sup>60</sup> Nota: la certificación solamente registra el estado de MFS de un bosque al tiempo del auditor; registra la historia, no adapta al futuro

<sup>61</sup> “Un certificado FSC o PEFC, o un certificado de legalidad, puede permitir que se considere que el riesgo es insignificante” (Instrucción Técnica DGPAAT/SDFB/2014-992 de 08/12/2014, sección 2.1.2 definiendo el procedimiento para controlar operadores (p.6).

<sup>62</sup> Sin embargo, en la práctica, los AVA y la certificación tienden a desarrollarse en diferentes áreas geográficas, con la certificación teniendo más demanda en bosques no-tropicales y por lo tanto en países no-AVA (por ejemplo Bosnia-Herzegovina, ver AM Bosnia-Herzegovina).

Al lado **negativo**, la certificación MFS tiene muchos desafíos, especialmente para madera tropical:

- i. Únicamente una porción limitada (el 12%) del volumen de la madera en el mercado global está cubierto, y solamente el 6% de todos los bosques productivos tropicales están certificados, de tal manera que el impacto está limitado (mientras que conjuntamente los países AVA cubren el 80% del comercio de la madera tropical);
- ii. La demanda del mercado y la oferta de la industria no coinciden (en volúmenes, especies, calidades, dimensiones) resultando en sub- y sobre oferta en casos específicos;
- iii. La certificación está considerada económicamente poco viable sin ingresos y beneficios adicionales de: premio especial (no solamente cuota de mercado, no solamente para una fracción de la producción)<sup>63</sup>, más procesamiento para usar calidades menores y especies maderables menos conocidas, productos forestales no-maderables (PFNMs), créditos forestales para carbón (REDD+), otros Pagos de Servicios Ecosistémicos (PSE)<sup>64</sup>, ecoturismo, etc.
- iv. Se requieren mercados domésticos para productos certificados con el fin de recuperar las inversiones realizadas. Esto probablemente no se desarrollará mucho en respuesta de la demanda de consumo en países socios, pero en cierto grado puede ser estimulado por las PCPM locales y PCR corporativas (mientras que en muchos países AVA FLEGT también cubre la madera doméstica);
- v. Se requiere un valor más alto para productos y servicios forestales, y por lo tanto de tierra forestal, también para atraer inversión (pública/privada) y reducir conflictos de uso de la tierra, lo que requiere un mercado más activo, más valor agregado a productos, y la eliminación de productos ilegales baratos;
- vi. La necesidad de apoyo más fuerte para la investigación científica (p.e. sobre el manejo forestal, usos de especies menos conocidas, Productos Forestales No Maderables-PFNM), desarrollos técnicos (p.e. en tecnologías de procesamiento de madera), la comunicación, la promoción y comercialización (a favor de madera certificada) en países productores y consumidores;
- vii. Asuntos de gobernanza, donde el proceso de certificación depende del control de un gobierno confiable;
- viii. La necesidad para expandir la certificación más a bosques comunitarios y pequeños propietarios y productores de bosque (mediante la certificación grupal) para incrementar las áreas y volúmenes certificados y obtener economías de escala.

La certificación también tiene limitaciones inherentes:

- i. Mientras que un AVA cubre todo un país, un certificado solamente cubre una unidad forestal de manejo. Esta limitación de la certificación en su habilidad para lograr una transformación profunda del sector se tiene que resaltar (mientras que el proceso AVA en comparación provee un mecanismo para apoyar tal transformación), salvo que la certificación está promovida como parte de un SAL, que pueda incluir su uso como una manera de demostrar el cumplimiento de la normativa legal (ver Volumen 2, Anexo 7);
- ii. Obtener (y mantener) un certificado sigue siendo un proceso largo, difícil, y costoso – ésto es particularmente cierto en los trópicos, donde es más requerido (y donde se encuentren la mayoría de los países socios de FLEGT);

<sup>63</sup> Un premio de precio significativo fue una promesa de la certificación MFS cuando inició su desarrollo. Parece que raramente es el caso bajo las condiciones de mercado actuales.

<sup>64</sup> PSE representa un mercado emergente, que aún requiere ser organizado y desarrollado.

- iii. El deseo de “continuar a mejorar los estándares” ha causado una “fatiga de certificación” con empresas certificadas, las cuales se retiran voluntariamente de esquemas de certificación, especialmente FSC;
- iv. La trazabilidad no está fácilmente disponible en los certificados, por lo tanto la trazabilidad hasta la fuente se puede establecer o controlar difícilmente para los compradores y autoridades (requiere una investigación de paso a paso de la cadena de suministro). La experiencia sugiere que información confiable sobre el país de origen o la unidad forestal, como lo requiere el EUTR (para evaluar el riesgo) es difícil para obtener mediante mecanismos de certificación. Al respecto, los esquemas de certificación afirman que un certificado debería ser suficiente para probar el bajo/ despreciable riesgo de suministro; mientras tanto, los mecanismos de certificación no están – hablando estrictamente - suministrando la información requerida bajo el EUTR;
- v. Afirmaciones falsas (existe – como ha sido admitido por los esquemas - fraude en las facturas, pero se desconoce su alcance) y ausencia de una reconciliación del volumen entre los certificados de Manejo Forestal y CdC más bajo la línea, puede generar algunas dudas para compradores y autoridades sobre si el producto comprado está actualmente cubierto por el certificado mencionado en la factura. En consecuencia, se comercializa un volumen certificado mayor al que podría existir actualmente.

**(b) Esquemas de certificación legal privados** (como identificado bajo B.1 arriba) han sido criticados por su falta de independencia en términos de la propiedad de los estándares, de la gestión general del esquema y de la ausencia de una acreditación formal para el dueño del esquema como organismo de certificación. Algunos de ellos (desarrollado por organismos de certificación acreditados por FSC/PEFC para MFS) sin embargo han ganado aceptación por el mercado público y privado, internacionalmente, debido a su robustez. En algunos países AVA y también respecto al EUTR, éstos esquemas están alineando sus estándares para asegurar que al menos cumplen con los requerimientos mínimos del AVA o del EUTR, la Diligencia Debida, y están adaptando sus metodologías. La verificación de legalidad bajo éstos esquemas es más profunda que bajo los esquemas para la certificación MFS como FSC o PEFC o sus subconjuntos de requerimientos para mezclar con madera no-certificada como “madera controlada” de FSC (*FSC Controlled Wood*)<sup>65</sup>.

Los asuntos de articulación entre esas dos categorías de servicios de certificación (es decir legalidad vs sostenibilidad), la proliferación de esquemas diferentes y la armonización y el reconocimiento mutuo entre esquemas no han sido abordados suficientemente hasta el momento; eso aún crea cierta confusión en el mercado y genera cargas y costos adicionales para empresas que tienen que adoptar varios esquemas de certificación para responder a los diferentes pedidos de sus diferentes clientes.

**(c) Políticas de Compra Responsables (PCRs)** – como se mencionó arriba bajo B.1 c) - operados por algunas federaciones de comercio de madera (FCM) en la UE, tales como *Le Commerce du Bois* (LCB) en Francia o la FCM del Reino Unido (*UK TTF*), han también tomado acción para alinear las PCR con los objetivos del PA UE FLEGT y los requerimientos del EUTR. FCM proveen apoyo técnico y orientación para miembros con el fin de implementar las PCR, y hoy en día el EUTR. Respecto al EUTR, la *European Timber Trade Federation* (ETTF) ha desarrollado un marco para sistemas de Diligencia Debida EUTR y listas de comprobación que son utilizadas por muchas FCM en la UE. Algunos FCMs (p.e. en Francia, Alemania, Italia) han también establecido Organizaciones de Monitoreo para el EUTR.

<sup>65</sup> Un programa orientado a evaluar, entre otros criterios, el riesgo de que madera de fuentes ilegales entre a la cadena de suministro.

No todos las FCM ponen el cumplimiento con su PCR como una condición para afiliación. La robustez de un sistema depende de cada uno de los requerimientos de PCR<sup>66</sup> y en medidas para la implementación y la presentación de informes por los miembros, para el monitoreo por auditores internos o externos, y para la aplicación de sanciones por la FCM. Las FCM arriesgan tener un conflicto de interés inherente debido al hecho que la razón de ser principal es la defensa de sus miembros, salvo que usen un mecanismo estrictamente independiente para hacer cumplir la PCR y una separación clara de funciones adentro de la FCM<sup>67</sup>. Las FCM tienden a requerir la certificación y a confiar en mecanismos de certificación para jugar tal papel independiente de monitoreo; en aquel sentido, PCR per sé no añaden mucho valor a la certificación como una herramienta de cumplimiento en el contexto de FLEGT (es decir no crean un mecanismo separado). La ETTF y las FCM nacionales, directamente y por ejemplo mediante ATIBT o STTC, promueven activamente la madera certificada (roadshows, la exclusión activa de madera no sostenible, campañas sobre la promoción general de madera como materia sostenible, etc.).

**(d) Políticas de compra responsable corporativas y sistemas de gestión de la cadena de suministro** han sido implementadas exitosamente; se pueden aprender lecciones y deducir “modelos” replicables o guías de éstas (ver la nota anterior sobre PCR corporativos). El enfoque de Diligencia Debida, el cual fue comúnmente aplicada en PCR voluntarios, por hecho ha sido incorporado como práctica obligatoria en el EUTR, enfocando en la legalidad. La línea entre medidas voluntarias y normativas ya no es tan clara como era en 2003. Mientras que en 2003 el Plan de Acción hizo referencia a iniciativas voluntarias del sector privado, las ISP de hoy en día aún son herramientas voluntarias y adicionales pero pueden ser vistas más bien como herramientas de cumplimiento o facilitación ligadas a marcos normativos (EUTR) o las PCPM; ya no son usadas en marcos netamente voluntarios, como una herramienta de comercio o para fines de reputación corporativa en vista de crítica de ONG ambientales como fue el caso antes de FLEGT (y el EUTR en particular).

En la práctica actual de Diligencia Debida para el EUTR, la mayoría de actores del sector privado usan un certificado de CdC como la manera más fácil para cumplir con los requerimientos del EUTR y clasificar fuentes de madera como de “riesgo insignificante”<sup>68</sup>. Respondientes rusos certificados para FSC también reportaron DD incrementada por sus compradores certificados: el 32% de compradores reportaron requerimientos adicionales por sus contrapartes de la UE, comparado con un 5% para empresas no-certificadas; y el 29% reportó que operadores en la UE introdujeron controles adicionales de legalidad en campo, comparado con el 14% de los respondientes no-certificados – que se enfrentan a los mismos requerimientos. El hallazgo de que compradores certificados tienden a pedir más DD adicional (requerimientos y controles de campo adicionales encima de los certificados de CdC proveídos) que sus colegas no-certificados, sugiere que la certificación fortalece el cumplimiento del EUTR.

La identificación de las opciones arriba mencionadas plantea la cuestión de si, y en qué medida, todos los enfoques, modelos y herramientas de monitoreo de cumplimiento, verificación y demostración, derivados de ISP, notablemente el Monitoreo del Sector Forestal (ver sección A, arriba) y la DD obligatoria, han sido puestos suficientemente sobre las mesas de negociación AVA para ser considerados como parte del diseño del SAL, como posible alternativa a los modelos SAL comunes.

---

<sup>66</sup> Objetivos de FCM están definidos al nivel nacional; p.e. en Holanda éstos apuntan al 100% sostenible, con un enfoque por fases para diferentes tipos de productos (p.e. madera blanda ya aplicable, madera tropical ahora 60%, un porcentaje más alta más adelante...).

<sup>67</sup> En Holanda, el Código de Conducta de la NTTA esta disponible publicamente en el web. Todos los miembros deben que cumplir y en caso que no cumplan están cancelados como miembros y ‘denunciados’ en el sitio web (esto obviamente estimula a los miembros a cumplir).

<sup>68</sup> Como está reflejado en muchas, si no en todas, listas de comprobación de DDS, en orientación del EUTR (con algunas precauciones), y en los procedimientos de la AC en Francia declarando que un certificado permite considerar el riesgo despreciable (ver AM Francia), por ejemplo. Sin embargo, esto no evita la necesidad de pruebas adicionales para confirmar ésta pretensión.

#### 4.4.3 Desafíos y formas de avanzar

Hay un pedido claro del sector privado para fortalecer la colaboración con el mismo, dado que constituye un grupo de actores clave, y para más apoyo de la UE/FLEGT a iniciativas relevantes del sector privado (Semana FLEGT, 2015). Representantes de actores del sector privado en la UE fueron consultados durante el diseño de los Reglamentos y su implementación temprana. Desde entonces, es cierto que ha habido cierta renuencia de parte de la UE, durante cierto tiempo, de involucrarse con el sector privado, sobre todo motivado por prudencia o una desconfianza inicial (comunicación personal). Al mismo tiempo, en los años iniciales, también había una desconfianza inicial entre actores del sector privado hacia las de ONG y gobiernos, por temor de control incrementada por el gobierno y/o una falta de interés en dedicar tiempo y esfuerzos más allá del negocio principal.

Otros obstáculos para la colaboración con el sector privado están en que: (i) Los fondos públicos

generalmente no pueden ser usados para financiar proyectos de organizaciones/iniciativas del SP con fines de lucro (el financiamiento más bien se dedica a asociaciones o federaciones del SP, los cuáles normalmente son entes sin fines de lucro) y (ii) La financiación para Apoyo al Desarrollo no puede ser usada para apoyar a actores europeos. Pero, por lo general, actores en EM expresan su interés por estar más involucrados y escuchados respecto a la factibilidad práctica y económica de los instrumentos y herramientas propuestos. Lo mismo se presenta en países AVA. En países productores, la retroalimentación de las visitas de campo indica que los actores del SP doméstico a veces no han sido involucrados suficientemente en los procesos de negociación e implementación, por ejemplo en el desarrollo de sistemas de trazamiento de madera.

Por lo tanto, se requieren estrategias para incrementar la participación del SP en FLEGT, teniendo en consideración las diferentes tipologías de actores del SP, los roles que juegan en los procesos de cambio y el tiempo de su participación. Recientemente, probablemente en respuesta a la UE (una Comunicación de 2014) y pedidos por EM para un mayor enfoque en el SP, se puede observar una participación renovada y fortalecida con el SP, como se refleja en los planes de la FAO y en los planes de trabajo del IFE para 2015/2016. El Programa UE-FAO FLEGT está desarrollando un nuevo programa para apoyo al SP, incluyendo pymes y mercados domésticos, con enlaces para combatir la corrupción. ATIBT y IFE están desarrollando esquemas similares.

Los esfuerzos por la UE y los EM para fomentar la participación del SP en FLEGT deberían tomar en cuenta qué negocios particularmente requieren condiciones propicias para sus actividades y están sobre todo preocupados con el cumplimiento normativo. Requieren, reglas claras, estables y viables y entornos de negocio más seguros, y por lo tanto darían la bienvenida a la implementación más rápida del AVA y del EUTR. También necesitan un acceso mejorado a financiamiento local y una seguridad mejorada de inversiones y operaciones. Herramientas de apoyo financiero posibles incluyen subsidios para iniciativas/esquemas claves, tales como el esquema de certificación PEFC en el caso de Francia o a sus proyectos de desarrollo, e incentivos para empresas/proyectos para estar verificada o certificada. Por ejemplo, brindar a operadores forestales la oportunidad para usar el Sistema de Trazamiento de Madera nacional para sus propias operaciones, podría ser un beneficio verdadero. Otros tipos de apoyo al SP podrían incluir la comunicación sobre problemas y soluciones, la promoción de madera como un material de construcción ambientalmente compatible, la promoción de sellos y productos etiquetados o la facilitación del comercio.

Dado el rango de esquemas de certificación, estándares y procedimientos diferentes, la falta de armonización entre ellos es un mayor obstáculo para el SP global. Existe una necesidad sentida para abordar esta cuestión, para facilitar la evaluación comparativa con un estándar común mundial y, de ser posible, para lograr un reconocimiento mutuo. El apoyo del PA UE FLEGT a esos esfuerzos o al desarrollo de un marco común sería bienvenido (ver 5.3, AA4).



Reconciliar la legalidad y la sostenibilidad en la legislación nacional de países productores, mediante la incorporación de principios básicos del MFS, también permitiría la racionalización de los procesos de evaluación; idealmente, solamente habría un estándar para ser evaluado por autoridades o terceros independientes, o con respecto a la DD, por empresas del SP, para la legalidad y elementos claves de sostenibilidad. Tales revisiones de las normas o códigos forestales están contempladas en el PA UE FLEGT (Capítulo 3, párrafo 4) – y también apuntaría a mejorarlos en muchos aspectos posibles – pero pueden haber recibido insuficiente atención a la fecha, aún cuando los procesos AVA parecen tener el apalancamiento necesario para apoyar la reforma legal. No obstante, “Mientras que el AVA ha provocado alguna reforma legal en muchos países AVA, tales reformas son grandes compromisos; mientras que AVA pueden promover la revisión de normas (y lo hacen), actores han sido cautelosos para no sobrecargar las agendas AVA y demorar los procesos”; “También se recuerda que el propósito principal de AVA es la aplicación de la normatividad existente, más bien que provocar cambios legales” (comentario de la CE).

Un pedido particular de algunas organizaciones del SP (Evento *STTC*, Semana FLEGT, y *Global Timber Forum*) es que las Autoridades Competentes en su práctica de DD deben confiar y respetar los documentos oficiales (autenticados), como una cuestión de principios. Mientras que investigaciones de ONG muchas veces generan y mantienen sospecha y por lo tanto clasificaciones de “alto riesgo”, lo que puede últimamente contribuir a una disminución del comercio en madera tropical, los operadores están luchando por abastecerse con madera demostrablemente de bajo riesgo<sup>69</sup>. Para ellos, la integridad actual de los documentos gubernamentales, en el caso que existan asuntos o dudas, es primordialmente un asunto de gobernanza que requiere ser abordado de su propio lado. Algunos operadores UE actuarán sobre éste tipo de información de ONG, incorporándolo en su evaluación de riesgo e implementando medidas de mitigación (incluyendo auditorías de campo); sin embargo, puede resultar difícil para un comprador o un auditor investigar casos potencialmente criminales; la decisión muchas veces será la de renunciar a la compra. Una recomendación de ésta evaluación es la creación de centros oficiales de respuestas en países exportadores para tratar con consultas de los compradores potenciales en cuanto a la validez de documentos gubernamentales, copiando la Autoridad Competente de la UE en la respuesta (ver también sección 5.9, punto B).

Finalmente, siguiendo la aplicación del EUTR, hay una necesidad y un interés sentido en promover la legalidad de productos maderables con los consumidores, con el fin de equilibrar la competencia con otros materiales que generalmente no son sujeto de requerimientos legales similares.

## 4.5 Garantías financieras y de inversión

### 4.5.1 Introducción

La quinta Área de Acción del PA UE FLEGT trata de garantías financieras y de inversión, es decir, el comportamiento de instituciones financiando la industria forestal. El Plan de Acción no especifica las instituciones y herramientas financieras de enfoque. Sin embargo, se puede reconstruir que los objetivos incluyen bancos comerciales y otros inversionistas privados, tanto como Instituciones Financieras de Desarrollo (IFDs) nacionales e internacionales, incluyendo el Banco Europeo de Inversión (BEI), *European Investment Bank (EIB)*. En términos de las herramientas financieras, se puede inferir que el enfoque principal está en la provisión de créditos, capital propio o garantías de crédito para proyectos de inversión en el sector forestal, incluyendo tanto operaciones de cosecha de madera como Industrias procesadoras de los primeros eslabones de la cadena (p.e. del subsector

---

<sup>69</sup> Se refiere al caso reciente de las importaciones de Brasil a Europa cuestionado por Greenpeace. Ver: [http://www.illegal-logging.info/sites/default/files/Daniela\\_Montalto\\_Presentation.pdf](http://www.illegal-logging.info/sites/default/files/Daniela_Montalto_Presentation.pdf). La ONG ClientEarth ha preparado una guía sobre este asunto: ‘The use of official documentation in the context of the EU Timber Regulation-due diligence obligation’, ClientEarth, 28.01.2015.

de pulpa y papel). No se hace alguna mención de algún enfoque geográfico, aunque la mayor parte del texto refiere a países productores con mucho bosque.

El resultado inmediato, entregado en este AA, es asegurar que los bancos e instituciones financieras tienen en cuenta los riesgos sociales y ambientales cuando consideran la provisión de créditos, capital propio o garantías para proyectos de inversión en el sector forestal.

El resultado deseado es que tales inversiones resultan en o contribuyen a la reducción o la eliminación de la tala ilegal. Se identifican tres acciones principales en el Plan de Acción: (a) promover bancos privados e instituciones financieras a implementar una diligencia debida socialmente y ambientalmente adecuada; (b) promover la diligencia debida social y ambiental para proyectos forestales por Agencias de Crédito para la Exportación (ACE), el BEI y otras instituciones públicas; (c) asegurar que ACE, el BEI y otras instituciones públicas de crédito obtienen la suficiente información sobre inversiones forestales futuras.

Todas las fuentes consultadas y los actores entrevistados para ésta evaluación, acordaron en gran medida que éste AA ha tenido menos actividad que otras partes del PA UE FLEGT. Sin embargo, al tiempo que se diseñó el Plan de Acción, financiamiento e inversión fueron considerados de especial actualidad debido a por lo menos dos razones. Primero, la UE y sus EMs estaban haciendo un intento para mejorar la diligencia debida de instituciones financieras privadas y públicas invirtiendo en proyectos referente a la cadena de valor de madera o papel<sup>70</sup> (también ligado a la aplicación del marco legal Anti Lavado de Dinero (ALD))<sup>71</sup>; en segundo lugar, había una preocupación sobre la deforestación atribuible a la industria de pulpa y papel en Indonesia, la cuál había estado recibiendo apoyo financiero de instituciones financieras europeas tanto públicas como privadas (Informes de Avance PA UE FLEGT 2003-2010).

#### **4.5.2 Salidas and y resultados logrados**

Toda la información disponible indica que han habido muy pocas intervenciones en ésta área por la CE o los EM. El Informe de la Revisión del PA UE FLEGT (2003-2010) menciona que Letonia, Holanda y el Reino Unido, llevaron a cabo algún trabajo, conjuntamente con la CE; Alemania también estaba activa en este área.<sup>72</sup> Basado en la Encuesta EM de 2015, cubriendo el período 2003-2014, solamente un EM mencionó actividades bajo este AA: el Reino Unido. Dos EM consideran que es un “dominio del sector privado” en el cuál la intervención pública es posible con limitaciones; cinco EM no sabían cómo tratar éste AA. Respecto a los resultados percibidos, seis EM reconocieron algunos logros, aunque éstos se relacionaron más a la concientización sobre el tema que a resultados tangibles. Un EM asertó que el PA UE FLEGT no es un instrumento apropiado para trabajo en éste área. La actividad del Reino Unido en éste AA ha venido bajo el programa de Gobernanza Forestal, Mercados y Clima (FGMC), el cual apoya a instituciones financieras, entre otros, respecto a sus impactos sobre bosques.<sup>73</sup> En particular, el programa busca incrementar la conciencia sobre el papel que bancos e instituciones financieras pueden jugar minimizando la producción y el comercio relacionado de productos maderables ilegales. Un informe reciente sobre proyectos del Reino Unido, declara que algunas instituciones financieras han cambiado sus prácticas como consecuencia de éstos esfuerzos (Meissner Pritchard, 2014).

---

<sup>70</sup> Ver Párrafo 4.5.1 del PA UE FLEGT

<sup>71</sup> En línea con el PA UE FLEGT, ALD está tratado como parte de Area de Acción 6, en capítulo 4.6.

<sup>72</sup> En 2004, los gobiernos de Alemania y Holanda organizaron un taller sobre ‘La Tala Ilegal y Medidas para Combatir el Lavado de Dinero’, en el cual se exploraron estrategias posibles. Al mismo tiempo, Alemania también consultó e informó a actores nacionales, tanto del sector privado y de ONG, referente a los posibles riesgos de lavado de dinero, conectado a actividades de la tala ilegal. No obstante, ésta serie de actividades fue descontinuada debido a restricciones que se discuten abajo.

<sup>73</sup> Ver AM del Reino Unido.

### 4.5.3 Instituciones de Desarrollo Financiero

La mayoría de las IDF (tanto instituciones multilaterales como operadores nacionales) han incluido estándares y criterios dentro de sus políticas para inversiones sostenibles en la industria forestal. (Speechly, 2015; Hoare, 2014). El prototipo en ésta área es el Marco de Sostenibilidad de la Corporación Financiera Internacional - *International Finance Corporation (IFC*, parte del Grupo del Banco Mundial), al cual muchas otras instituciones hacen referencia explícita o implícitamente. La Política de Sostenibilidad Ambiental y Social del IFC requiere que todas las actividades de inversión, tanto directas e indirectas, se sujeten a la diligencia debida social y ambiental, como parte integral de su proceso de diligencia debida general. La diligencia debida es llevado a cabo contra un set de Estándares de Realización cubriendo varios riesgos ambientales y sociales (IFC, 2012a; b). No se hace mención explícita de FLEGT en el Marco de IFC, aunque el informe de monitoréo reconoce que el Banco coopera con otras instituciones para apoyar instrumentos relacionados al bosque “como UE FLEGT” (*BM Grupo Independiente de Evaluación*, 2013).

Otra IFD considerada en el contexto de ésta evaluación es el Banco Europeo de Inversión (BEI), la cual es la institución financiera de la UE apoyando la cooperación al desarrollo.<sup>74</sup> El BEI cuenta con un volumen de inversión anual de cerca de €77 billones, de las cuales €8 billones son asignados a terceros países. El sector forestal es responsable para una parte limitada del presupuesto del BEI, con un volumen anual de entre €800 y 850 millones, del cual se gasta la mayoría en países UE y China. Dentro de la industria forestal, el BEI financia proyectos a lo largo de toda la cadena de valor, tanto mediante créditos directos y fondos de capital - los últimos siendo cada vez más significantes.

Cuando se consideran inversiones en el sector forestal, el BEI aplica tres criterios principales: (a) la exclusión de hábitats críticos (como se definió en línea con la política CFI); (b) la sostenibilidad social y ambiental; y (c) la exclusión de proyectos de tala comercial en bosques naturales en áreas tropicales. El último criterio ha sido criticado por varios actores, cuestionando si el BEI no podría usar su apalancamiento para mejorar la gobernanza de la tala en países tropicales en vez de totalmente dejar de lado tales inversiones. No obstante, el BEI ha reportado que “la falta de recursos suficientes para emprender una profunda diligencia debida en proyectos de alto riesgo resultó en este enfoque de “más vale prevenir que curar”<sup>75</sup>.

Inicialmente, los requerimientos FLEGT estaban incluidos en proyectos forestales financiados por el BEI en regiones tropicales, sobre la base de caso por caso; más tarde, las especialistas forestales en el BEI lo consideraron más apropiado de subsumir FLEGT dentro de su política sectorial para los bosques. El PA UE FLEGT ha sido incluido explícitamente dentro de las guías de la política forestal del BEI durante los últimos años, y luego referencias a FLEGT han sido operacionalizadas mediante compromisos contractuales específicos entre el BEI y el promotor de inversión. Dos inversiones en fondos de capital en el sector forestal han sido desembolsados por el EIB desde los requerimientos FLEGT se volvieron parte del estándar del Banco.<sup>76</sup> Hasta la fecha, no ha habido resistencia de parte de los gestores de fondos respecto a la inclusión de requerimientos FLEGT, ya que ellos también tienen interés de evitar situaciones forestales problemáticas.

### 4.5.4 Agencias de Crédito para la Exportación

El papel de ACE en promocionar la tala sostenible fue explícitamente reconocido por el Plan de Acción. Esto probablemente fue una respuesta al involucramiento de ACE UE en la expansión del sector paplero de Indonesia en los años 90, que causó una deforestación considerable y publicidad

<sup>74</sup> En cumplimiento con los Artículos 208 y 209 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>75</sup> Comunicación personal, Semana FLEGT 2015.

<sup>76</sup> *European Investment Bank* (2009) La Declaración de Principios y Estándares Ambientales y Sociales del BEI, ver: [http://www.eib.org/attachments/strategies/eib\\_statement\\_esps\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/eib_statement_esps_en.pdf)

negativa generalizada (Brack, Marijnissen & Ozinga, 2002; Matthew y Van Gelder, 2011). Sin embargo, informes posteriores y contribuciones recolectadas en el marco de ésta evaluación, sugieren que el papel jugado por las ACE aparentemente es menos significativo que lo previsto. En particular, la participación directa de ACE UE en actividades de tala y comercio de madera es mínima (FERN, 2008). Por otra parte, la mayoría de las ACE basadas en la UE han adoptado políticas respecto a estándares ambientales y sociales en el contexto del Grupo de Créditos de Exportación - *Export Credits Group*, organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (OECD). No se puede encontrar evidencia documental que FLEGT ha jugado un papel en éste proceso, liderado por la OCDE, ya que el sector forestal es, como se ha discutido, un objetivo marginal para apoyo de ACE.

Compromisos de la OCDE para las ACE se detallan en el “*Arrangement on Officially Supported Export Credits*”, del cual tanto la UE como muchos EM forman parte.<sup>77</sup> Los compromisos OCDE requieren una evaluación ex-ante de proyectos basado en estándares localmente aplicables e internacionales, tales como los Estándares de Realización de IFC o los requerimientos legales de la UE. Los EM tienen que presentar informes anuales sobre las actividades de sus ACE nacionales, incluyendo la revelación de cómo se tienen en cuenta los riesgos ambientales. En el último informe de síntesis por la CE, se reconoce que todos las ACE UE también evalúan aplicaciones de crédito/inversión desde el punto de vista ambiental.<sup>78</sup>

#### 4.5.5 Instituciones Financieras Privadas

Desde que el PA UE FLEGT fue adoptado en 2003, se ha cambiado mucho respecto a las Instituciones Financieras Privadas (IFP). La Diligencia Débida ambiental ya existía en 2003, pero hoy día es mucho más sofisticada. Iniciativas internacionales como el Principio para Inversión Responsable, el *UN Global Compact*, y los Principios del Ecuador han contribuido a su mejora general.

Durante el período de la evaluación, sin embargo, la significancia de inversionistas de la UE en el sector forestal ha disminuido, y actualmente se usan otras fuentes financieras. Operaciones forestales en países tropicales ahora pueden estar apoyadas mediante flujos de caja operativos (es decir, la financiación interna), bancos locales, u operadores de países fuera de la UE, tales como China, más bien que IFP europeas. En 2014, China desarrolló directrices sobre el comercio en productos forestales sostenibles para empresas chinas operando e invirtiendo en el extranjero. No obstante, éstas directrices son voluntarias y no vinculantes, su efectividad todavía tiene que ser evaluada, y no hay datos sobre su aplicación por empresas chinas.<sup>79</sup> Algunos datos respecto al financiamiento chino de una planta de celulosa en Sumatra (Indonesia), demuestra que algunos inversionistas empiezan a hacer preguntas sobre la legalidad y la sostenibilidad de la madera, lo que parece apuntar a una concientización creciente de los temas discutidos en este marco.

Varios bancos comerciales internacionales han establecido políticas referente a inversiones en el sector forestal; El cuadro 2 abajo presenta el caso de *HSBC*. No obstante, varios documentos y contribuciones de ONG, expresan preocupación sobre el hecho que las políticas buenas en papel muchas veces no están implementadas adecuadamente en la realidad (Hoare, 2014).<sup>80</sup> Por lo tanto, las políticas buenas parecen ser un requisito previo, más no necesariamente un indicador de resultados buenos.

---

<sup>77</sup> Este Acuerdo es obligatorio para ACE UE mediante el Reglamento (UE) No 1233/2011 del PE y del Consejo sobre la aplicación de ciertas directrices en el área de créditos a la exportación con apoyo oficial y derogando las Decisiones del Consejo 2001/76/EC y 2001/77/EC.

<sup>78</sup> Comisión Europea (2014), *Annual Review of Member States' Annual Activity Reports on Export Credits in accordance with point 3 of Annex I to Regulation (EU) no 1233/2011*, COM(2014)123.

<sup>79</sup> Ver AM sobre China.

<sup>80</sup> Ver también las entrevistas.

## **Cuadro 2: La Política Forestal de HSBC**

HSBC ha sido uno de las instituciones financieras más activas en el área forestal. Sin embargo, aunque la política forestal de HSBC ha sido considerada internacionalmente la mejor práctica (en papel), el banco ha sido acusado de apoyo a proyectos causando deforestación en Malasia. Consecuentemente, HSBC revisó su práctica, publicando una versión actualizada de la Política Forestal HSBC en 2014. El objetivo principal de la nueva política es evitar que HSBC financie “impactos no aceptables en este sector, potencialmente de alto riesgo”. Las prácticas de negocio prohibidas incluyen “la tala ilegal; madera cosechada en violación de derechos tradicionales y humanos; madera cosechada en bosques en los cuales altos valores de conservación están amenazados por la industria; o la conversión de bosques en plantaciones o uso no forestal”. En términos operacionales, para países de Alto Riesgo, incluyendo países exportadores de madera tropical, los operadores en la cadena de suministro forestal tienen que estar certificado por el FSC o el PEFC para entrar en una relación de negocios con HSBC. En países de Bajo Riesgo, es suficiente que un operador no tenga un historial o acusaciones creíbles de impactos no aceptables (HSBC, 2014; PwC, 2014; ProForest, 2014).

El papel jugado por el proceso FLEGT en guiar las políticas del banco, sin embargo, no es seguro; mientras que puede ser razonable suponer que ha sido uno de los factores culturales, todavía no se han encontrado vínculos causales más sólidos. En particular, las entrevistas con bancos privados excluyeron cualquier papel activo de FLEGT en el proceso de diseño de políticas. Una de las razones es, otra vez, que la forestería es solamente uno de muchos sectores relevantes a IFP, y que riesgos ambientales y sociales, y por lo tanto la diligencia debida, tienen un alcance considerablemente más amplio que solamente la tala ilegal.

Los principales factores culturales parecen ser las políticas de otros bancos, estándares internacionales, e, interesantemente, ONG y el riesgo de daño a la imagen corporativa por sus investigaciones. Este es especialmente el caso cuando bancos individuales están señalados por informes, afirmando que casos específicos de deforestación fueron apoyados con el financiamiento de la UE (p.e. *Global Witness*, 2012; 2013).<sup>81</sup> La probabilidad de daño a la imagen de IFP por inversiones en un sector que, al fin y al cabo, es de importancia secundaria, es efectivo en detener operaciones financieras en proyectos de riesgo.<sup>82</sup>

En términos operacionales, el uso de FLEGT como un punto de referencia para determinar la legalidad o la sostenibilidad de inversiones en el sector forestal es problemático, dado que no hay prueba documental clara, especialmente porque todavía no hay madera con licencia FLEGT que haya sido comercializada en el mercado. Por ésta razón, las políticas de IFP más bien confían en esquemas de certificación que en la vinculación de las políticas al marco de FLEGT. Un banco privado declaró que, antes de confiar en la certificación, cualquier esquema es revisado y su capacidad para seguir la CdC y a certificar la legalidad es verificado, incluyendo la presencia de certificación de tercera parte.

## **4.6 El uso de instrumentos legislativos existentes**

### **4.6.1 Introducción**

La sexta Área de Acción aborda el uso de otros instrumentos legislativos existentes para apoyar directamente o indirectamente la lucha contra la tala ilegal. Mientras que éste informe no trata de evaluar si esos u otros instrumentos son útiles o efectivos para su objetivo original como tál, se trata de evaluar si éstos son útiles y efectivos en lograr los objetivos FLEGT. Este capítulo también provee información sobre las lagunas, brechas y superposiciones entre acciones FLEGT y otras herramientas y políticas, y discute la coherencia del PA UE FLEGT con algunas partes relacionadas al marco legal de la UE.

<sup>81</sup> Este informe de evaluación no trata con o no supone que debe tomar alguna postura sobre la sustancia de la acusación.

<sup>82</sup> Ver p.e. “Greenpeace UK Action: Santander’s Lending Policy, Specifically with Regards to Deforestation” Sitio web Santander (septiembre 2015)

El PA UE FLEGT presta atención específica a dos áreas normativas relacionadas: la legislación Anti Lavado de Dinero (ALD) y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro - *Convention on International Trade in Endangered Species (CITES)*.<sup>83</sup> Después de tratar éstas, se discute una serie de iniciativas internacionales contra la tala ilegal, en las cuáles la UE y/o sus EM juegan un papel, incluyendo: (a) las emprendidas por la *United Nations Office against Drugs and Crimes (UNODC)*; (b) el *Global Programme for Combating Wildlife and Forest Crime*; (c) el *International Consortium on Combating Wildlife Crimes*; (d) el *Financial Action Task Force (FATF)*; y (e) *Interpol*. Finalmente, éste capítulo se enfoca a otras dos iniciativas legislativas de la UE que pueden apoyar FLEGT, y para las cuales el PA UE FLEGT ha jugado un papel en la fase de diseño, notablemente la Directiva de Contabilidad y Transparencia – la *Accounting and Transparency Directive (ATD)*<sup>84</sup> y la Iniciativa de Materias Primas – el *Raw Materials Initiative (RMI)*.<sup>85</sup>

Las percepciones de los EM sobre la efectividad de ésta Área de Acción no son tan positivas que para otros AAs. Solamente dos EM consideran que el PA UE FLEGT entrega resultados en esta área, mientras que cinco no mencionaron logros; los demás respondientes no dieron su opinión. A pesar de ésto, muchos EM afirmaron que están trabajando en éste AA, aunque sigue siendo poco clara cuáles políticas e intervenciones son relevantes. En muchos casos, los EM mencionan la revisión de (sus propias) leyes forestales nacionales como una intervención bajo éste AA, aunque probablemente no es precisamente en línea con el espíritu y la letra del PA UE FLEGT. Algunos EM también hacen mención a la legislación ALD, que se discute en detalle más abajo. En general, éste AA, conjuntamente con el de madera de conflicto, es considerado como el menos efectivo.

#### 4.6.2 Anti-Lavado de Dinero

La legislación ALD puede ser usada para combatir el disfrute, tanto en especie como en dinero, de actividades criminales, incluyendo la tala ilegal.<sup>86</sup> Si la madera es talada ilegalmente en el país de origen y/o ilegalmente recibida en el país destinatario, la legislación ALD sería invocada ante un tribunal o por una agencia de aplicación. En términos técnicos, la tala ilegal, tanto como cualquiera actividad criminal relacionada (p.e. corrupción, falsificación) sería un delito principal abordado por la legislación contra el lavado de dinero y los poderes relacionados de aplicación de la ley.

El alcance de la aplicación de la legislación ALD, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional, puede ser definido usando dos dimensiones diferentes (i) el tipo de crimen, es decir, un listado de crímenes los cuáles se consideran como delitos principales; y/o (ii) la magnitud de sanciones, es decir todos los crímenes, independiente de su naturaleza, cuya sanción supera un nivel de seriedad determinada anteriormente.<sup>87</sup> En la mayoría de los EM, basado en su alcance, la legislación ALD es ciertamente aplicable a la tala y el comercio ilegal; no obstante, sigue siendo poco claro si puede ser usado

<sup>83</sup> Adicionalmente, se mencionan brevemente la legislación de EM sobre bienes robados y la *OECD Convention on Bribery and Corruption*. Finlandia reportó haber investigado el uso de legislación de bienes robados con fines de FLEGT (ver AM Finlandia).

<sup>84</sup> Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre estados financieros anuales, estados financieros consolidados e informes relacionados de ciertos tipos de emprendimientos; Directiva 2013/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2004/109/CE sobre la armonización de requerimientos de transparencia en relación a información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado, Directiva 2003/71/CE sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta de valores al público o admitidos a negociación y Directiva de la Comisión 2007/14/CE estableciendo reglas detalladas para la implementación de ciertas provisiones de Directiva 2004/109/EC.

<sup>85</sup> Comunicación de la Comisión, La Iniciativa de Materias Primas — cubrir las necesidades fundamentales para el crecimiento y el empleo en Europa, COM (2008)699; Comunicación de la Comisión, Abordar los Retos de los Mercados de Productos Básicos y de las Materias Primas, COM (2011)25; y Comunicación de la Comisión, Sobre la Revisión del Listado de Materias Primas Críticas para la UE y la implementación de la Iniciativa de Materias Primas, COM (2014)297.

<sup>86</sup> La pieza más importante de la legislación UE sobre ALD es la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la prevención del uso del sistema financiero con fines de lavado de dinero o financiamiento de terroristas. Esta Directiva aún está en su período de transposición. La Directiva anterior, ahora derogada, es la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la prevención del uso del sistema financiero con fines de lavado de dinero o financiamiento de terroristas.

<sup>87</sup> Ver art. 3(5) de Directiva 2005/60/CE y art. 3(4) de Directiva 2015/849/UE.

efectivamente por lo largo de los EM UE para procesar a los criminales talando o comercializando madera ilegal. Como informado por Brack (2012):<sup>88</sup>

Un análisis de legislación de Estados Miembros [...] reveló una creencia general que leyes referente al lavado de dinero podían ser usadas para orientar las ganancias de la tala ilegal, sea en el caso de productos ilegales entrando a la UE o en el caso de ganancias financieras de la actividad criminal siendo depositadas en la UE. Sin embargo, hay varios factores importantes que influyen en la posibilidad de procesar tales casos, las cuales difieren de país a país.

A lo largo de los años (2003-2014) se tomaron pocas acciones de seguimiento. Como se informó en la Encuesta EM, siete EM han llevado a cabo trabajos para ver si la legislación doméstica ALD es aplicable a FLEGT. Mientras que la mayoría reconoce que la legislación es potencialmente aplicable, no se ha reportado ningún caso de la aplicación. Dos EM declararon que la aplicación de ALD a la tala de madera ilegal tropical fue de hecho imposible, mencionando el problema de recuperar evidencias judiciales a prueba desde países de origen como una de las razones principales.<sup>89</sup> Solamente un EM, Bélgica, proveyó asistencia técnica a países productores de madera sobre ALD respecto a la tala ilegal.<sup>90</sup>

Todos los entrevistados y las fuentes documentales confirman que usando la legislación ALD de EM contra la tala ilegal es posible en teoría, pero es poco probable de ser efectivo (Hudson y Paul, 2011; Brack, Marnijssen y Ozinga, 2002).<sup>91</sup> Se dan dos razones; primero, para sancionar el lavado de dinero, las cortes de la UE deben tener prueba suficiente que un envío o producto específico de madera ha sido cosechada ilegalmente, y tal prueba posiblemente estará difícil de recoger en los países productores, especialmente cuando no se ha iniciado un juicio. En segundo lugar, la legislación ALD ha sido preparada y reforzada para abordar dos áreas principales de delincuencia supranacional: el tráfico de drogas y el terrorismo. Las agencias de aplicación dan prioridad más alta a éstas actividades, mientras que la tala ilegal es de relevancia limitada a ellos.<sup>92</sup> No obstante, ALD ha sido usado recientemente en asociación con una convicción exitosa con referencia a un afiliado de uno de los dos grandes grupos de producción de celulosa y papel en Indonesia – aunque está más relacionada a Territorios británicos de ultramar que a la UE en el sentido estricto.<sup>93</sup>

#### **4.6.3 La Convención de Comercio Internacional de Especies en Peligro (CITES)**

CITES es una convención internacional que entró en vigor en 1975 para monitorear y regular el comercio internacional en especímenes de animales y plantas salvajes en peligro de extinción, para asegurar que el comercio es legal, sostenible y trazable. Actualmente, 181 países y otras entidades soberanas son parte en CITES, incluyendo la UE y todos sus EM (Cooney et al., 2012). Por lo tanto, CITES es más amplio que FLEGT en cuatro dimensiones: (a) la cobertura geográfica; (b) la cobertura de especies; (c) la cobertura de productos (es decir no solamente productos maderables, sino también cualquier espécimen de plantas); y (d) la inclusión explícita de sostenibilidad entre sus requerimientos.

Las especies incluidas en CITES están listadas en tres anexos: (a) el Apéndice I, enumera plantas, animales, y especímenes de éstas prohibidos de ser intercambiados comercialmente, si fueron

---

<sup>88</sup> Ver también Taller de Expertos UE sobre “La Tala Ilegal y Medidas para Combatir el Lavado de Dinero” septiembre 30/octubre 1 2004, Berlín (Alemania); ver AM Alemania. El Reino Unido mencionó la organización de un taller entre las Unidades de Investigación Financiera de Indonesia y de Territorios Británicos de Ultramar respecto a la aplicación de ALD y la recuperación de evidencias (ver la Encuesta EM).

<sup>89</sup> Ver la Encuesta EM y el AM sobre Finlandia.

<sup>90</sup> Ver la Encuesta EM

<sup>91</sup> Informe Resumen del Taller de Berlín sobre ALD; entrevistas; contribuciones durante la Semana FLEGT.

<sup>92</sup> El mismo razonamiento se aplica mutatis mutandis, al no uso de la legislación nacional sobre bienes robados contra la tala ilegal.

<sup>93</sup> Ver AM Reino Unido y <http://www.theguardian.com/world/2014/may/10/asian-logging-giant-tax-labyrinth-british-virgin-islands> (visitado en septiembre de 2015).

cosechados en la naturaleza; (b) el Apéndice II, enumera plantas, animales, y especímenes que pueden ser intercambiados internacionalmente cuando la legalidad y la sostenibilidad están certificadas; y (c) el Apéndice III, enumera plantas, animales y especímenes de éstas para las cuáles al menos una de las partes de CITES requiere medidas de control de comercio.<sup>94</sup> seiscientas especies de árboles están cubiertas por la convención CITES, en su mayoría bajo el Apéndice II. Mientras que algunos de éstos son de interés comercial (p.e. teca africana, ramín, caoba, cereza africana, especies de palo de rosa), el volumen y valor general de especies de árboles enumerados por CITES quedan limitados en el contexto del PA UE FLEGT, mientras que los tipos de productos cubiertos por muchos listados CITES tienden a tener el valor de exportación más bajo por unidad de peso, por ejemplo madera en rollo, pero no muebles.

CITES contribuye a combatir la tala ilegal y no sostenible de especies sobre las que se trata, por medio del establecimiento de un sistema de verificación y control para evitar la entrada a la UE de madera ilegal de éstas especies. El reconocimiento que los objetivos CITES están alineados con FLEGT llevó a la inclusión de una excepción bajo el EUTR. De hecho, madera de especies cubiertas por reglamentos UE implementando CITES y legalmente importada según éste marco, están explícitamente considerada por el EUTR como cosechada legalmente.<sup>95</sup> La razón de fondo es que los mecanismos comerciales de CITES, y en particular los requerimientos de obtener tanto un permiso válido de exportación en un país de origen y un permiso de importación en el país de destino UE, asegura la legalidad (según la normatividad del país de origen) y la sostenibilidad (de acuerdo a los estándares científicos internacionales), por lo tanto cumpliendo los objetivos del EUTR. Por lo menos en un país (Italia), CITES y el EUTR están aplicados por el mismo cuerpo de la policía.<sup>96</sup>

Obviamente, la avenida verde prevista en el EUTR depende de la confiabilidad de los documentos y verificaciones de la CITES. Mientras que los mecanismos de la CITES han sido acusados de ser defectuosos en algunos casos,<sup>97</sup> no parece haber ninguna razón válida para considerarlos como generalmente inferiores al EUTR, y por lo tanto para considerar CITES un acceso directo al marco legal de FLEGT/EUTR.<sup>98</sup> Adicionalmente, en febrero de 2015, se introdujo una enmienda a la ley de la UE incorporando CITES mediante la posibilidad para el país destinatario UE de cuestionar permisos válidos de exportación CITES cuando existen razones para sospechar que el envío no es de origen legal.<sup>99</sup> Por lo tanto, aún envíos válidos CITES que posiblemente no cumplen con los requerimientos del EUTR pueden ser parados en la frontera en el caso de reclamaciones justificadas.

Una escapatoria legal persistente se refiere a especies del Apéndice III de CITES. El comercio en especies del Apéndice III no es sujeto a la verificación de legalidad y sostenibilidad CITES, sino solamente a la verificación de legalidad en el país que pidió la inclusión de las especies en el Apéndice III de CITES, y la simple emisión de un certificado de origen en otros países de exportación. Sin embargo, envíos del Apéndice III aún pueden beneficiar de la exención EUTR como si la legalidad

---

<sup>94</sup> CITES está incorporada al ordenamiento jurídico de la UE via el Reglamento del Consejo (CE) No 338/97 sobre la protección de especies de fauna y flora salvajes mediante la regulación de su comercio; el Reglamento UE es, en algunas partes, más estricto que la convención CITES, p.e. en la inclusión de especies entre los Apéndices y en el mecanismo de entrada de especies CITES.

<sup>95</sup> Ver Art. 3 EUTR. El Reglamento UE FLEGT también exime madera CITES de la expedición de licencias FLEGT; sin embargo, los AVA actuales prevén que toda la madera, madera CITES incluida, debe ser cubierta por el SAL del país de origen (Cooney et al., 2012).

<sup>96</sup> Ver AM Italia.

<sup>97</sup> Ver Greenpeace, “CITES failing to adequately protect endangered Afrormosia tree”: <http://www.greenpeace.org/international/en/press/releases/CITES-failing-to-adequately-protect-endangered-Afrormosia-tree/> (accesado por última vez en abril de 2015).

<sup>98</sup> Aparentemente, el *Lacey Act* en los EEUU no da una presunción automática de la legalidad a madera que cumple con CITES; no obstante, un permiso CITES con mucha probabilidad está considerado como prueba válida de legalidad bajo el *Lacey Act*, haciendo que los marcos legales de la UE y de los EEUU, *de facto*, son similares (Cooney et al. 2012).

<sup>99</sup> El Reglamento de la Comisión (UE) 2015/56 enmendando, con referencia al comercio en especies de fauna y flora salvaje, el Reglamento (CE) No 865/2006 estableciendo reglas detalladas referente la implementación del Reglamento del Consejo (CE) No 338/97



y la sostenibilidad fueran verificadas. La CE reconoce que la relación entre el EUTR y Apéndice III de CITES no es completamente claro y actualmente está investigando soluciones. Sin embargo, hasta la fecha no se ha podido reportar preocupaciones basados en experiencias reales relacionados con esta laguna específica.

#### 4.6.4 Otras Acciones Internacionales contra la Tala Ilegal

Los EMs no solamente están involucrados en actividades FLEGT, sino también en otros programas internacionales e instituciones activas contra la tala ilegal. De la Encuesta EM salió que 20 EM de las 22 respondientes están involucrados en por lo menos un programa internacional, mientras que 8 están involucrados en tres o más programas. Abajo, se revisan unas iniciativas legislativas o judiciales en éste área.

La *UNODC* es una organización dentro del Sistema de la ONU cuyo objetivo es a apoyar naciones para combatir drogas ilícitas, crímenes y terrorismo con dimensiones transnacionales. En particular, el programa de trabajo de la *UNODC* prevee la cooperación técnica y apoyo para incrementar la capacidad de estados, investigación y trabajo analítico sobre drogas y asuntos criminales, y trabajo normativo respecto a la preparación y la implementación de legislación nacional y tratados internacionales.<sup>100</sup>

Uno de los temas abordados por *UNODC* se refiere a delitos forestales, particularmente mediante el *UNODC Global Programme for Combating Wildlife and Forest Crime*, lanzado en 2014<sup>101</sup>. También ha iniciado trabajos sobre la conexión entre delitos forestales y el lavado de dinero, en asociación con otras organizaciones internacionales. En conjunto con CITES, Interpol, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Aduanas - *World Customs Organisation* - *WCO*, forman parte del “*International Consortium on Combating Wildlife Crime*”. Este consorcio, lanzado en 2010, trata de unificar varios esfuerzos para evitar y combatir el comercio ilegal en animales y plantas salvajes, para entregar apoyo a agencias múltiples y unificar pericia. La UE es un donante mayor a éste consorcio. En particular, este consorcio ha preparado un “*wildlife and forest crime analytical toolkit*”, para apoyar agencias nacionales de aplicación de la ley en evaluar – y aumentar – su capacidad para prevenir y hacer frente a éstos crímenes. Recientemente, esos compromisos han sido reafirmados en la Resolución 23/1 aprobada en 2014 por la Comisión UNODC sobre Prevención de Delito y Justicia Penal (*Crime Prevention and Criminal Justice*).<sup>102</sup>

El Grupo de Tarea de Acción Financiera - *Financial Action Task Force (FATF)* también es activa en el área de ALD y la tala ilegal. El FATF es una organización internacional, de la cual la UE es parte, establecida para luchar contra el lavado de dinero y el financiamiento de terrorismo, por la construcción de capacidad y la distribución de mejores prácticas internacionales. El “*Asia/Pacific Group on Money Laundering*” (*APG*) es una organización regional asociada con el FATF, la cual ha sido establecida para asegurar la adopción, implementación y la aplicación de recomendaciones FATF sobre ALD dentro de la región. Dada la importancia de actividades de la tala ilegal en el sudeste de Asia, el Grupo ha preparado en “Informe Tipologías” con referencia al lavado de dinero y la tala ilegal.<sup>103</sup> El informe se orienta a compartir información y apoyar a un mejor entendimiento del

<sup>100</sup> Ver <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop> (accesado en septiembre de 2015).

<sup>101</sup> El Programa Mundial para la Lucha contra Delitos Forestales y de Vida Silvestre es un programa de cuatro años cuyo meta es de conectar esfuerzos regionales existentes en éste área, de mejorar los mecanismos de construcción de capacidad y de aplicación legal. El programa tiene seis objetivos específicos: (i) fortalecer marcos legales nacionales; (ii) fortalecer la aplicación legal nacional, el enjuiciamiento y la capacidad judicial nacional; (iii) reducir el suministro y la demanda mediante medios de vida alternativos; (iv) coleccionar, analizar y reportar datos; (v) fortalecer la cooperación internacional entre agencias de aplicación legal; y (vi) sensibilización y empoderamiento de la sociedad civil.

<sup>102</sup> La Comisión sobre Prevención de Delitos y Justicia Penal, Resolución 23/1, Fortaleciendo una respuesta a la prevención de delitos específicos y la justicia penal a combatir el tráfico ilícito en productos forestales, incluyendo madera.

<sup>103</sup> Asia/Pacific Group (2008) Typologies Report: Illegal Logging and Money Laundering Issues

lavado de dinero en relación con problemas específicas, factores impulsantes y delitos determinantes, en vista de mejorar la investigación y el enjuiciamiento. En él, se alistan ‘indicadores de bandera roja’, los cuales pueden señalar posibles casos de lavado de dinero en éste área. El APG también recomienda un set de medidas para mejorar la efectividad de enjuiciar el lavado de dinero relacionado al sector forestal.<sup>104</sup>

*Interpol* es una organización internacional con el papel de promover el intercambio de información entre cuerpos de policía nacionales y territoriales; actualmente 190 países forman parte de *Interpol*.<sup>105</sup> *Interpol* coopera con varias otras organizaciones activas en la lucha contra delitos forestales, tales como la *World Customs Organisation*, el *UN Environmental Programme*, los Secretariados de *CITES* y de la Convención de Basel.<sup>106</sup>

Un programa de *Interpol* específicamente se refiere a delitos ambientales, abarcando la explotación ilegal de la flora silvestre. Desde 2012, la tala ilegal ha estado entre las áreas más activas de éste programa; en aquel año, la ‘*Operation Lead*’ fue la primera operación contra delitos forestales de gran escala. Desde entonces, varias operaciones han apuntado tales crímenes en Centro y Sud América y en África Occidental.<sup>107</sup> También en 2012, *Interpol* lanzó, en cooperación con el *UN Environmental Programme*, el Proyecto LEAF (*Law Enforcement Assistance for Forest*), específicamente orientado a mejorar la capacidad de la policía para luchar contra crímenes forestales, incluyendo la tala ilegal y el tráfico de madera.

#### 4.6.5 Directivas de Contabilidad y Transparencia

Los DCT<sup>108</sup> regulan qué tipo de información las empresas UE tienen que presentar en sus informes anuales. En 2014, el paquete DCT fue enmendado para introducir los llamados requerimientos país-por-país, es decir obligaciones de divulgación adicionales para grandes empresas (listados o sobrepasando ciertos criterios incluyendo más de 250 empleados) activos en la industria extractiva y la tala de bosques primarios. Según la Evaluación de Avance de 2011, 26 empresas UE activas en el sector de la tala de árboles estarán cubiertas.<sup>109</sup> Desde 2017, a más tardar, esas empresas tendrán que divulgar, en un informe disponible publicamente, todos los pagos efectuados a gobiernos. La obligación de divulgación cubre pagos individuales arriba de €100.000 independiente del tipo de pago, con detalles del país y proyecto.

Se pueden comparar éstos requerimientos con aquellos incluidos en el *Dodd-Frank Act* de los EEUU; sin embargo, el marco de los EEUU las impone únicamente en la industria extractiva. Adicionalmente, el acto de los EEUU aún no está aplicada por empresas debido a retrasos al nivel de la “*US Securities and Exchange Commission*” en la adopción de una regla final.

La UE optó por incluir también la industria de tala de madera, dado que representa una gran parte del PIB en varios países Africanos, y en consecuencia de las sinergias con otras políticas de la UE, tales como FLEGT y el EUTR. Complementariedades con FLEGT están explícitamente mencionadas en la Evaluación de Avance y en las enumeraciones de las Directivas.

El objetivo de los DCT es de habilitar a la sociedad civil para hacer que las empresas y gobiernos rindan cuentas respecto a la explotación de recursos naturales. También enfoca en la adopción de la

---

<sup>104</sup> Ver también el AM sobre Vietnam.

<sup>105</sup> Ver <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview> (accesado en septiembre de 2015).

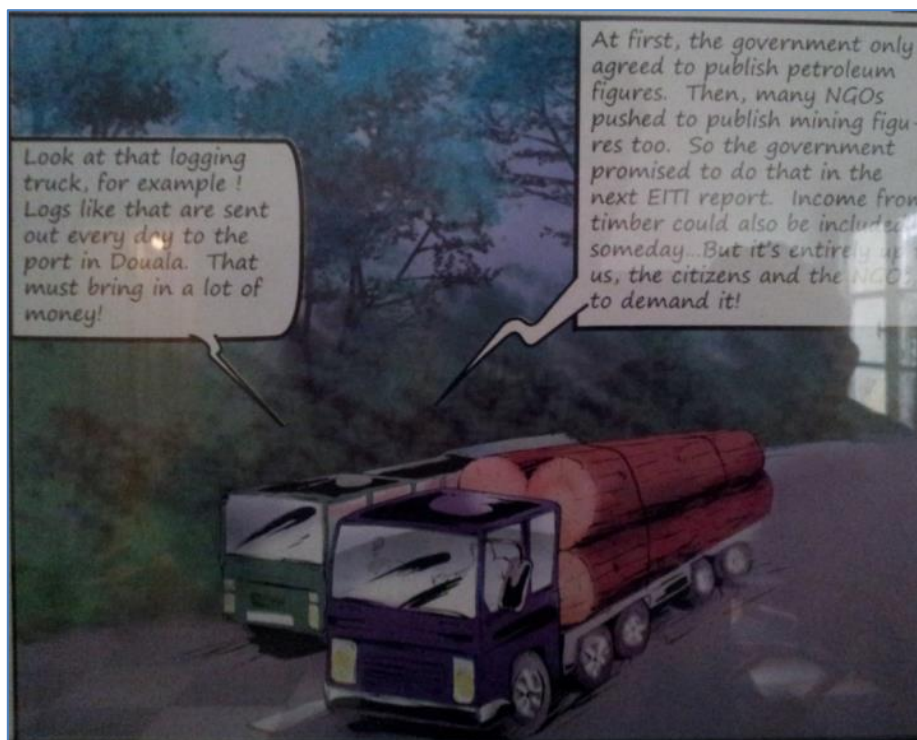
<sup>106</sup> Ver Duncan Brack (2005) EU FLEGT Initiative: Assessment of ‘Additional Measures’ to Exclude Illegal Timber from EU Markets, Chatham House.

<sup>107</sup> Ver <http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Operations> (accesado en septiembre de 2015).

<sup>108</sup> Actualmente consiste en dos directivas, una para todas la empresas con responsabilidad limitada y otra para los emisores de valores negociados en mercados regulados.

<sup>109</sup> Commission Staff Working Paper - Part II, Impact Assessment for financial disclosures on a country by country basis, SEC(2011)1289

Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva - *Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)*, un estándar global para la transparencia y responsabilidad en la explotación de recursos naturales. La EITI, lanzada en 2003 por el gobierno del Reino Unido, es una iniciativa voluntaria a la cual países ricos pueden acceder; una vez un país es vinculado a la EITI, todas las empresas extractivas activas en el país, independientemente de su país de origen, tiene que cumplir con el estándar EITI.<sup>110</sup> De acuerdo con este estándar, todos los pagos hechos por empresas relevantes a cuerpos del gobierno - y del otro lado también todos los pagos recibidos por cuerpos del gobierno de empresas relevantes – deben ser revelados anualmente, y publicados de una manera agregada. Mientras que el enfoque de EITI está en Industrias extractivas, en algunos países Africanos también incluye el sector de tala forestal.



**Figura 8: Afiche en la pared de una ONG ambiental en Camerún**

En cuanto a la pregunta si los principios EITI de verdad han sido incorporados en el alcance de AVA como verificadores de cumplimiento legal, la evaluación no ha podido hacer un análisis exhaustivo. Sin embargo, se dió cuenta que, como parte de la iniciativa REDD+, Guayana ha sido estimulado a participar en un proceso para aplicar a la EITI. Avance en ésta área fue incluido como uno de los Indicadores para pagos continuados bajo el Acuerdo Guayana - Noruega. Esto ha apoyado a Guayana a preparar un estudio de alcance EITI, dando una visión general de las Industrias extractivas en Guayana, una hoja de ruta para la adaptación de EITI y un plan de implementación EITI. Esto demuestra cómo acción REDD puede generar sinergia con FLEGT.

Asimismo, con referencia al deber de revelar, una Directiva sobre la revelación de información no financiera fue aprobada por el Consejo y el Parlamento Europeo y entró en vigor en diciembre de 2014.<sup>111</sup> Cubriendo ciertas empresas grandes, requiere, entre otros aspectos, la revelación de

<sup>110</sup> Ibidem

<sup>111</sup> Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo Directiva de enmienda 2013/34/UE respecto a la revelación de información no-financiera y de diversidad por ciertas grandes empresas y grupos.

información sobre políticas ambientales y sociales, riesgos, y resultados. Comprende también las empresas de tala forestal más grandes de la UE (con más de 500 empleados).

#### 4.6.6 La Iniciativa de Materias Primas

En 2008 la Comisión lanzó la Iniciativa de Materias Primas "*Raw Materials Initiative*" (RMI) la cual estableció una estrategia integrada para responder a los diferentes desafíos relacionados con el acceso a materias primas no-energéticas y no-agrícolas. La RMI se basa en tres pilares: (a) asegurar la igualdad de condiciones de acceso a recursos en terceros países; (b) fomentar el suministro sostenible de materias primas desde fuentes europeas, y (c) impulsar la eficiencia de los recursos y promover el reciclaje.

La RMI no es una intervención normativa, sino un marco político cuya meta es asegurar el suministro sostenible de materias primas a las industrias de la UE. "Materias primas no-energéticas y no-agrícolas" están cubiertas por la RMI; mientras que inicialmente ésta definición solamente cubrió metales y minerales, la madera ha sido añadida después<sup>112</sup>. El "Prototipo para Industrias Forestales",<sup>113</sup> que acompañó la Estrategia Forestal UE<sup>114</sup>, y el Grupo de Expertos UE sobre las Industrias Forestales, solamente tratan con el asunto de suministro de madera tropical, o en general desde fuera de la UE, y con las condiciones de suministro, de manera marginal.

La UE reconoce que contribuciones adicionales a FLEGT por la RMI pueden ser exploradas y expandidas, "de manera proporcionada".<sup>115</sup> Al mismo tiempo, la CE también se da cuenta del desarrollo de algunas barreras comerciales afectando las importaciones UE de madera, y por lo tanto de la industria UE; éstas barreras están "bajo observación" para verificar si la igualdad de condiciones en el acceso a fuentes de madera puede ser asegurada.

Recientemente, la CE ha propuesto un Reglamento borrador sobre minerales de conflicto<sup>116</sup> para evitar financiar grupos armados mediante el comercio de estaño, tantalio, tungsteno y oro. El marco legal propuesto es basado en la auto-certificación por importadores UE de éstos metales, los cuales tienen que ejercer diligencia debida en cumplimiento con principio *OECD* a lo largo de sus cadenas de valor. Las obligaciones de diligencia debida incluyen mecanismos de manejo fortalecidos, una cadena de custodia o trazabilidad de la cadena de suministro, la revelación de información, el manejo de riesgo y medidas de mitigación de riesgo. Las empresas de fundición "responsables", es decir, las que están optando por el cumplimiento voluntario con el Reglamento, estarán enumeradas en una base de datos pública. Mientras que éste enfoque (actualmente) no cubre productos maderables, representa un enfoque diferente comparado con el enfoque FLEGT y por lo tanto puede ser relevante para su revisión futura. Vale la pena mencionar que la Comunicación de la CE y del Alto Representante acompañando el Reglamento borrador no hace mención de madera entre los recursos naturales cuya gobernanza requiere ser mejorada.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> Una clase particular de materias primas cubierta por la RMI es la de "materias primas críticas", es decir tales con (i) importancia económica y (ii) un riesgo de suministro considerable. Madera blanda, madera en rollo y madera para pasta de papel fueron considerados para la inclusión en éste listado, pero fueron finalmente rechazadas.

<sup>113</sup> Documento de Trabajo para Personal de la Comisión, Un prototipo para las Industrias Forestales UE, SWD(2013)343. Se menciona FLEGT dos veces en éste documento.

<sup>114</sup> Comunicación de la Comisión, Una nueva Estrategia Forestal UE: para bosques y el sector forestal, COM(2013)659.

<sup>115</sup> Contribuciones a la Semana FLEGT, 2015.

<sup>116</sup> Propuesta para un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo estableciendo un sistema Union para la auto-certificación de la diligencia debida de cadenas de suministro de importadores responsables de estaño, tantalio y tungsteno, sus minerales, y oro, originario de áreas de alto riesgo afectado por conflicto, 5.3.2014, COM(2014)111. La propuesta ha sido devuelta desde el plenario del Parlamento Europeo a la Comisión responsable, durante la sesión de mayo.

<sup>117</sup> Comunicación Conjunta de la CE y del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre el abastecimiento responsable de minerales originando áreas de alto riesgo y afectado por conflicto. Hacía un enfoque integrado de la UE, 5.3.2014, JOIN(2014)8.

## 4.7 Madera de conflicto

Respecto a la madera de zonas de conflicto, el PA UE FLEGT se comprometió a trabajar sobre **cuatro acciones específicas**, discutidas abajo. Un objetivo general para estas acciones no fue proveído, pero el Informe de la Revisión de Avance del PA UE FLEGT (Hudson y Paul, 2011) formuló el siguiente: “Establecer un marco para abordar el tema de madera de conflicto”. En ésta sección, se examina el trabajo llevado a cabo bajo cada acción así como su efectividad.

Según el informe de avance FLEGT de 2011, solamente la CE y cinco EM (Dinamarca, Alemania, Holanda, Suecia y el Reino Unido) reportaron haber llevado a cabo o haber apoyado de una u otra manera trabajo sobre madera de conflicto entre 2003 y 2010. La Encuesta EM, administrada en el curso de la evaluación actual, cubriendo el período 2003-2014, sorprendentemente indicó que el trabajo relevante para madera de conflicto solamente ha sido realizado por tres EM (Croacia, Eslovenia y el Reino Unido). Esto sugiere que dos EM nuevos han sido involucrados en el asunto durante los últimos cinco años y que el involucramiento de Alemania, Holanda y Suecia ha sido terminado y/o ha sido de significancia limitada. Una sesión sobre madera de conflicto fue organizada durante la Semana FLEGT el 18 de marzo de 2015, pero dió poca información sobre el trabajo iniciado por FLEGT. La Encuesta EM indica que el Reino Unido ha sido involucrado en el trabajo con el Consejo de Seguridad de la ONU - *UN Security Council (UNSC)* sobre Sanciones para Liberia y después sobre el monitoreo del sector forestal en Liberia. No se dieron detalles sobre el tipo de participación de Croacia y Eslovenia.

En la Encuesta EM, los EM que no habían estado involucrados en ésta Área de Acción (20 de los 23 EM respondientes) dieron como razón principal que: (a) el asunto es poco conocido y ellos no saben cómo tratarlo; (b) tienen poco contacto con países en conflicto; (c) el asunto debería ser tratado más bien a un nivel político más alto (es decir UE, ONU). Otras razones mencionadas fueron (d) no cuentan con recursos disponibles o (e) no hay interés.

La falta de información y orientación sobre cómo tratar con éste asunto fue confirmada durante las visitas del equipo de evaluación a EM seleccionados. Durante la reunión de consulta de actores en Holanda, por ejemplo, el asunto fue uno de los temas abordados durante el ejercicio de “Café Mundial - *World Café*”, llevado a cabo con más de 50 actores activamente involucrados en FLEGT de parte del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, pero no habian resultados sobre éste asunto. Eso sugiere que el asunto no “vive” entre los actores FLEGT en EM, posiblemente debido a una falta de información o por una priorización diferente - probablemente con la excepción de ONG específicas, como *Global Witness*. Finalmente, la Encuesta AVA reveló que tres de los diez países respondientes (Indonesia, Liberia y Congo) habian desarrollado actividades en el área de madera de conflicto. Sin embargo, ninguno de ellos especificó cuáles medidas habian sido desarrolladas o cómo habían sido de efectivas. Esto sugiere que madera de conflicto puede ser un asunto en ciertos países AVA, pero que existe una falta general de información y/o entendimiento del tema y respecto de cómo abordarlo, y con certeza una falta de monitoreo y reportaje.

Las cuatro acciones específicas para el área de madera de conflicto son:

### **1. Llevar a cabo trabajo de apoyo para definir “madera de conflicto” - un punto de salida necesario para cualquier acción adicional para ser emprendido a nivel internacional**

Fue el Panel de Expertos sobre la explotación ilegal de los recursos naturales y otras formas de riqueza, en la República Democrática de Congo (*UN Security Council document S/2002/1146, 16 October 2002*), el que recomendó desarrollar una definición internacional de madera de conflicto. Probablemente se requiere tal definición para facilitar el apoyo de Estados Miembros de la ONU para sanciones, las cuales en el pasado han tenido pruebas difíciles de superar, debido a sus intereses comerciales.

Basado en sus investigaciones de las situaciones en Camboya y Liberia, *Global Witness* (2002) propuso la siguiente definición de madera de conflicto:

“Madera que ha sido comercializada en algún punto de la cadena de custodia por grupos armados, sea fracciones rebeldes o soldados regulares, o por una administración civil involucrada en conflicto armado..... ya sea para perpetuar el conflicto o para aprovecharse de situaciones de conflicto para beneficio personal.”

El PA UE FLEGT (2003) establece una definición de trabajo<sup>118</sup> de madera de conflicto:

“Madera comercializada por grupos armados, cuyas ganancias son usadas para financiar conflictos armados. Usualmente no es autorizada por las agencias relevantes del gobierno y por lo tanto ilegal, pero puede a veces ser “legal” cuando es autorizada por el gobierno y ocurriendo en una zona bajo su control.”

*Global Witness* (2006) expandió la definición FLEGT a una definición de recursos de conflicto más general:

“Recursos naturales cuyo explotación sistemática y comercio dentro del contexto de conflicto contribuye a, beneficio de, o resulta en, la comisión de graves violaciones de derechos humanos, la violación de legislación humanitaria internacional o violaciones contribuyendo a crímenes bajo el derecho internacional”.

Un estudio mayor sobre madera de conflicto, emprendido por *USAID* (2004), inventarió y analizó conflictos involucrando madera en Asia y África, y produjo una definición reconociendo dos tipos distintos:

TIPO 1: conflictos financiados o sostenidos mediante la cosecha y venta de madera;

TIPO 2: conflictos surgiendo como resultado de competición sobre madera u otros recursos forestales.

Parece que no ha habido un esfuerzo mediante FLEGT para construir sobre éstas contribuciones y trabajar hacia una definición acordada de madera de conflicto para su uso en acción internacional futura, y para trabajo adicional en FLEGT. Esto a pesar del hecho que, por ejemplo, el estudio de *USAID* encontró el Tipo 2 de madera de conflicto en países AVA (p.e. Indonesia, Vietnam).

El texto del EUTR (2010) indirectamente refiere a madera de conflicto como sigue:

Artículo 6 (Sistemas de Diligencia Débida)

El Sistema de diligencia débida referenciado en el Artículo 4(2) tendrá que tener en cuenta, entre otra información, “sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU o el Consejo de la Unión Europea sobre la importación o la exportación de madera”

Esto da una idea sobre cómo el EUTR propone abordar el concepto de madera de conflicto, es decir, como un tema relacionada a países para los cuáles sanciones específicas han sido emitidas por la ONU o por la CE. En la práctica, Operadores (y Autoridades Competentes) podrían hacer referencia a información del *UNSC* o usar el listado actualizado de la CE sobre países para los cuáles se han impuesto sanciones<sup>119</sup>.

## **2. Seguir en los foros internacionales apropiados cualquier recomendación en este sentido que el Consejo de Seguridad de la ONU puede hacer**

<sup>118</sup>Esta definición está más en línea con la traducción francesa del nombre de ésta Área de Acción: “*Bois de la Guerre*”

<sup>119</sup> [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf)

Sanciones ONU están típicamente monitoreadas por un “Grupo de Expertos” para el país en cuestión, que hace observaciones sobre la implementación, el impacto y el seguimiento de la(s) sanción(es) y determina cuándo puede ser removida. El UNSC también puede nombrar “Comisiones de Investigación” para investigar un asunto de seguridad global. Revisión de la página web del UNSC reveló que después de Liberia, ninguna sanción ha sido emitida por la ONU para otros países productores con respeto a madera en rollo, madera aserrada y/o productos maderables.

Sin embargo, la CE va más allá del nivel de mero seguimiento de las recomendaciones de la ONU. Revisión del listado (actualizado) de la CE de sanciones en vigor, revela que las siguientes sanciones relacionadas con madera han sido aplicadas durante el período de ésta evaluación:

- Decisión del Consejo 2010/232/CFSP sobre Myanmar (con referencia a la provisión de servicios y tecnología para el sector forestal y la importación o el transporte de madera en rollo, madera aserrada y productos maderables desde Myanmar hacia el interior de la UE, entre otros), derogada por la Decisión del Consejo 2013/184/CFSP.
- Reglamento del Consejo (CE) No. 234/2004 sobre Liberia (con referencia a la importación de madera en rollo y productos maderables originados en Liberia), derogado por el Reglamento del Consejo No. 1819/2006.
- Decisión del Consejo 2010/788/CFSP sobre la República Democrática de Congo (congelando los fondos y recursos económicos de individuos o entidades que apoyan grupos armados en la RDC mediante el comercio ilícito de recursos naturales); todavía en vigor.
- Sanciones para otros países relevantes en el contexto del PA UE FLEGT (como la República Centroafricana, Costa de Marfil) no han apuntado a la madera o al sector forestal.

### **3. Velar por reconocer y abordar, en el desarrollo de programas de cooperación, el rol que juegan los bosques en el contexto de conflictos, y abordar cuestiones pertinentes incluyendo los derechos de comunidades locales e indígenas respecto a los bosques, de los cuáles dependen para su sustento, y buena gobernanza en áreas forestales lejanas, escasamente pobladas.**

Esta acción esencialmente apunta al trabajo para evitar el desarrollo de conflictos, basado en el acceso a los recursos forestales y asuntos de control. El Informe de Revisión de Avance de 2010 menciona que Dinamarca, Suecia y el Reino Unido apoyaron actividades relacionados con los derechos respecto a bosques de comunidades locales e indígenas. El Reino Unido y Suecia, en conjunto con los EEUU y otros donantes no-UE, también apoyan la Iniciativa de Derechos y Recursos - “*Rights and Resources Initiative*” (2007-2012). Aunque ésta iniciativa no se enfoca en “madera de países en conflicto”, puede ser considerada de tener una relación con “conflicto sobre derechos a recursos” – el Tipo 2 de madera de conflicto identificado en el estudio de *USAID*. Dinamarca estaba activamente involucrada apoyando los derechos forestales de comunidades indígenas, aunque no en países AVA.

En Myanmar, la conexión entre AVA y resolución de conflicto es un componente mayor del diálogo bilateral inducido por FLEGT y según se dice está muy relacionada con el acceso a recursos por grupos minoritarios étnicos. Se supone<sup>120</sup> que una parte significativa del volumen de exportación de Myanmar se origina de concesiones de bosque natural en zonas donde se acabó el conflicto (es decir zonas que posiblemente aún no están políticamente y/o socialmente estables) y está típicamente mezclado con madera de bosques y plantaciones manejadas por el estado.

---

<sup>120</sup> Woods, K. 2013; *Timber Trade Flows and Actors in Myanmar: The Political Economy of Myanmar's Timber Trade* (Forest Trends, UK-Aid); [http://www.forest-trends.org/documents/files/doc\\_4133.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4133.pdf)

**4. Iniciar discusiones con Estados Miembros, otros donantes y países con abundante bosque, sobre el papel de los bosques durante conflictos y en situaciones pre- y post- conflicto, y sobre cómo esto puede ser tomado en cuenta de la mejor manera en trabajo relacionado a la gobernanza y la aplicación de la normativa forestal.**

Esta acción busca informar el trabajo FLEGT en términos de prevención de conflicto, construcción de paz y desarrollo sensible al conflicto. El Informe de Avance de 2010 notó trabajo en éste área general por la CE, DG Relex y el Consejo Europeo, pero no dió datos específicos. Esto puede incluir el documento útil de Global Witness *“Lessons UN Learned: How the UN and Member States must do more to end natural resource-fuelled conflicts”* (2010), el cual fue financiado por la CE, y hace varias recomendaciones.

El apoyo DFID para FLEGT, a través del Grupo de Tala Ilegal de Chatham House - *Chatham House Illegal Logging group*, resultó en la preparación de un documento sobre el papel de AVA FLEGT en la construcción de paz post-conflicto en Liberia (Brack 2012). Brack indica que un AVA puede proveer un marco útil para los tipos de reforma forestal y construcción de paz requerido en situaciones post-conflicto, particularmente mediante la creación de foros de actores multiples para debatir temas de gobernabilidad nacional. Él refleja que la iniciativa FLEGT “nunca fue diseñada como una ayuda a la construcción de paz y que el asunto nunca ha sido discutido sistematicamente, al interior de la UE o en otra lugar”. Sin embargo, ésta cuarta acción parece haber intentado estimular específicamente este tipo de estrategia dentro de los esfuerzos FLEGT.

Se están haciendo esfuerzos en (país no AVA) Colombia, donde la Delegación UE, conjuntamente con EM y otros donantes, se han involucrado en actividades FLEGT, incluyendo discusiones sobre asuntos FLEGT en la situación post-conflicto prevista. Las actividades FLEGT emprendidas en Colombia han resultado en mejoras en la cooperación y la coordinación entre actores, llevando al desarrollo de una conferencia sobre éste tema en 2015<sup>121</sup>. El acceso a recursos forestales puede ser un tema durante las negociaciones de paz. Una preocupación es que una vez la paz ha sido negociada, las limitaciones de acceso a ciertas zonas del país desaparecerán y los intereses para convertir áreas forestales en otros usos de la tierra se pueden incrementar, resultando en la deforestación (ilegal).

Adicionalmente a las cuatro acciones arriba mencionadas, no hay referencias a madera de conflicto en el acta de las reuniones del Comité FLEGT (2007-2014), tampoco en el acta de las reuniones del Comité Ad Hoc; parece que el trabajo se ha enfocado primordialmente en el Reglamento FLEGT y los AVA. En los informes de Semanas FLEGT, madera de conflicto solamente es mencionada unas dos veces de manera corta.

La búsqueda en internet ha dado como resultado un flujo constante de publicaciones sobre madera de conflicto y el papel de recursos en la construcción de paz en situaciones post-conflicto, desde finales de 1990 en adelante (*Global Witness* 2010; *UNEP* 2011; *Vlaskamp* 2014), pero poco de esto se origina del programa FLEGT o ha sido consolidado por FLEGT en resultados para éste Area de Acción.

Durante la visita a EM Rumania, las importaciones de madera desde un país vecino, Ucrania, fueron discutidas y se preguntó si no había ninguna restricción en vigor debido a la situación de conflicto en ese país. Según los datos del Ministerio de Economía y Comercio de Rumania el valor de la importación de madera en rollo, madera aserrada y leña desde Ucrania a Rumania ha aumentado desde aproximadamente €60 Millones en 2013 a €81 Millones en 2014, un incremento de un 35%. Oficiales de la Autoridad Competente de Rumania indicaron que no hay restricciones de importación

---

<sup>121</sup> En agosto de 2015 se organizó una conferencia sobre “Bosques y construcción de Paz; una oportunidad para el post-conflicto”, cofinanciado por la Delegación UE en Bogotá, EFI-FLEGT y FAO-FLEGT, con más de 250 participantes (costo total € 85.000, de los cuáles el 30% para el apoyo a la publicación/divulgación/prensa, un área prioritaria que requiere ser fortalecida).



en vigor, dado que “el EUTR refiere al listado de países en conflicto de la ONU, pero en el caso de Ucrania no ha habido una declaración oficial de guerra, de tal manera que no hay sanciones en vigor”. Aunque ésta descripción posiblemente no refleja correctamente los mecanismos y hechos (p.e. hay sanciones UE en vigor con respecto a Ucrania<sup>122</sup>) quedó claro que las sanciones UE actuales no cubren la importación de madera y/o productos maderables, mientras que puede haber un riesgo mayor respecto a madera de conflicto. *DG Trade*, el socio CE del Ministerio de Economía y Comercio, según los informes, ha discutido el comercio en minerales de conflicto con sus socios Rumanos, pero nunca ha comentado sobre el tema de la madera de conflicto. Lo anterior sugiere que hay una necesidad para hacer frente al riesgo de madera de conflicto y hay espacio para la mejora de la coordinación de los DG implementando FLEGT con *DG-Trade* sobre éste tema, para aumentar la conciencia sobre el mismo y asegurar la integración de madera de conflicto como una preocupación estandar de *DG-Trade*.

Durante años anteriores, asuntos de madera de conflicto se han vuelto relevantes también en otros países, como en Senegal<sup>123</sup>, donde la tala y la exportación ilegal de troncos de palo de rosa (*rosewood*) desde zonas controladas por rebeldes via Gambia a China, se ha vuelto un problema serio (con el 95% de los troncos siendo considerados como madera de conflicto). Esto solicitó intervenciones incluyendo el ajuste de normatividad forestal, control mejorado, intervención militar, represalia dura y severo castigo; acciones que parecen haber sido desarrolladas sin la participación de FLEGT.

Aunque la madera de conflicto no ha sido tratada de manera extensiva, sigue siendo un tema importante, especialmente cuando un conflicto emerge en un país AVA, como ocurrió recientemente en la República Centroafricana (CAR). Ningún AVA provee alguna orientación clara sobre cómo hacer frente a tal situación y tampoco se han discutido durante la fase de negociación medidas algunas para evitar madera de conflicto. El contexto de CAR<sup>124</sup> y la forma en la que las partes interesadas abordan el tema puede ayudar a reflexionar y desarrollar una estrategia más clara. Los ejemplos arriba mencionados sugieren que nuevos casos de (riesgo de) madera de conflicto podrían surgir y que habría una necesidad de tener un enfoque claramente definido para tratar con estas situaciones, con el fin de evitar daños mayores y estar preparados para el instante en que surjan nuevos casos.

#### 4.7.1 Efectividad

Las encuestas EM de 2010 y de 2015 preguntaron cuáles áreas de acción habían logrado resultados y cuáles no (más allá de las propias experiencias de los EM). En 2010, 2 de los 23 EM respondientes, consideraron que madera de conflicto logró resultados, mientras que 13 consideraron que no se habían logrado resultados. En 2015, de los 21 EM respondientes, éstas respuestas fueron uno y cinco, respectivamente, lo que podría sugerir una mejora relativa en la percepción de los EM o bien ilustrar que más EM no están concientes de qué está pasando en ésta temática. Razones ya mencionadas para la falta de logros incluyen: (a) un tema demasiado complejo; (b) más allá de nuestra competencia; (c) el tema carece de coordinación y planificación. Según un EM, se requiere una estructura de gestión clara, simple y transparente con un plan de trabajo y prioridades. Otro EM

<sup>122</sup> [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf)

<sup>123</sup> *Illegal logging and trade in rosewood: a case study from Senegambia (June, 2015)*; [http://www.illegal-logging.info/sites/files/chlogging/Babacar Presentation /SENEGAL/CHATHAMHOUSE.pdf](http://www.illegal-logging.info/sites/files/chlogging/Babacar%20Presentation/SENEGAL/CHATHAMHOUSE.pdf)

<sup>124</sup> Entre 2011 y 2014 CAR exportó aproximadamente 90.000 m3/año de madera en rollo y madera aserrada (representando un valor de exportación de 30 M \$EEUU) del cual una quinta parte fue destinada a la UE y el resto a China. El conflicto no resultó en aumento de los volúmenes de la exportación, sino más bien en alguna disminución (-15%). Empresas madereras continuaron las exportaciones, pero tenían que pagar “dinero de protección”. Global Witness en su informe “Maderas de Sangre” – (“*Blood Timber*”) presenta alegaciones serias con respecto al pago por empresas madereras de millones de euros a rebeldes culpables de asesinato en masa, secuestros, violaciones y el reclutamiento forzado de niños como soldados. Las empresas consideran que continuar sus operaciones durante el conflicto (2013-2014) evitó daños serios al bosque.

indicó que no veía mucho valor agregado en la implementación de ésta área de acción. Cuando se preguntó sobre su participación futura, ningún respondiente indicó que estaba planificando alguna acción en el AA de madera de conflicto.

Según los datos indicativos recogidos sobre el gasto por área de acción (Encuestas EM y CE, 2015), se gastó un total de 6 Millones de Euros de 741 Millones de Euros (gastados directamente en los AAs 1-7) en AA7, equivalente aproximadamente al 0.8%. No es claro en cuáles actividades éste monto ha sido gastado y a qué resultados ha llevado. Eso es un hallazgo en sí mismo, lo que podría apuntar a una falta de monitoreo y/o a una falta de obligaciones para reportar. De todos modos, no hay base suficiente para juzgar la efectividad de los resultados.

La falta relativa de atención para madera de conflicto, particularmente en comparación con el trabajo sobre AVA, está admitida por la Comisión. Esto se atribuye, en parte, a la falta de conflictos provocados por recursos en países objeto de FLEGT, estimulando la atención; especialmente desde 2005 a 2010, cuándo otros trabajos del Plan de Acción, particularmente en AVA, se pusieron en marcha seriamente. Aún, el equipo de evaluación es de la opinión de que una gestión de FLEGT más rigurosa y orientada a resultados, con más clara asignación de responsabilidades, presupuestos, y obligaciones de planificación y presentación de informes periódicos, podría haber subsanado ésta situación.



*Condiciones de trabajo mejoradas en una fábrica de muebles en Java Central (Indonesia, junio de 2015)*  
*Créditos: Ernst Paul Zambon*

## **5 RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN**

## 5.1 Relevancia del Plan de Acción

**EQ1:** *Cuáles son los objetivos y cuál es el enfoque general del PA UE FLEGT y cómo han sido establecidos? A cuáles problemas específicos da respuestas el PA UE FLEGT y cómo esos problemas han sido identificados? Cómo los objetivos fueron relevantes para éstos asuntos y para las prioridades de actores, las necesidades y los intereses en los EM UE y los países productores, en 2003 y actualmente?*

### 5.1.1 Objetivos FLEGT

En el Capítulo 3, los objetivos y estrategias del PA UE FLEGT fueron descritos y – hasta cierto punto – reconstruidos. Se pueden resumir como sigue: el objetivo general del Plan de Acción es *“la reducción en la tala ilegal y el comercio relacionado”*, a ser logrado mediante tres vías de impacto o sub-objetivos: (1) *“el establecimiento de instrumentos de comercio que busquen minimizar la disponibilidad de productos basados en madera ilegal en el mercado europeo”*, (2) *“medidas de demanda para reducir el consumo de madera ilegal y productos basados en madera ilegal adentro de la UE”*, y (3) *“gobernanza forestal mejorada para reducir el suministro de productos basados en madera ilegal”*.

El proceso mediante el cual fueron establecidos fue tan bueno como práctico. Fueron el resultado de años de experiencia en la cooperación internacional en temas de manejo forestal y reformas del sector forestal y, más directamente, desde la investigación enfocada y una serie de conferencias internacionales, inicialmente sobre la aplicación de leyes forestales, luego sobre la gobernanza forestal y la aplicación de leyes, y finalmente sobre la gobernanza forestal, la aplicación de leyes y el comercio forestal. Adicionalmente, al inicio de los años 2000, la tala ilegal fue un desastre; estudios demostraron que para varios de los países productores de madera más importantes, más del 50% de la producción total fue estimada como ilegal (Scotland, 2002).

Conferencias de actores múltiples involucrando representantes de gobiernos de países productores, donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones internacionales de investigación, ONG internacionales y nacionales, y representantes del sector privado, han promovido una participación amplia en los debates. Eso ha sido esencial para asegurar la relevancia general de los objetivos y de la estrategia para la mayoría de los actores, y un espíritu de compromiso compartido y de sentido de pertenencia.

Aún sigue existiendo un cierto desacuerdo entre los actores respecto a la *importancia relativa de los distintos objetivos* del Plan de Acción. Para algunas personas involucradas en el diseño original, *la gobernanza forestal mejorada* en países productoras siempre ha sido el objetivo principal de FLEGT. Para ellos, el tema de la *tala ilegal* fue efectivamente un punto de entrada y como palanca para la acción sobre la gobernanza forestal, pero ésto no era muy explícitamente indicado. Para otros, notablemente estas personas involucradas en el comercio, FLEGT era primordialmente sobre *asegurando el suministro de madera legal en el mercado de la UE*. Para otros aún, el Plan de Acción era sobre *la deforestación y sobre el manejo forestal sostenible*.

### 5.1.2 La Relevancia Histórica de FLEGT (2003)

Al *nivel global*, en 2003, los problemas que FLEGT trató de enfrentar fueron incuestionables. Una masa de publicaciones describió y analizó la tala ilegal y propuso soluciones para los problemas relacionados<sup>125</sup>, y éstos coincidieron con la experiencia de primera mano de muchos de los practicantes en el bosque. Años de trabajo en la forestería internacional había resultado con poco éxito medible para enfrentar esos problemas. Para los donantes de cooperación bilaterales y

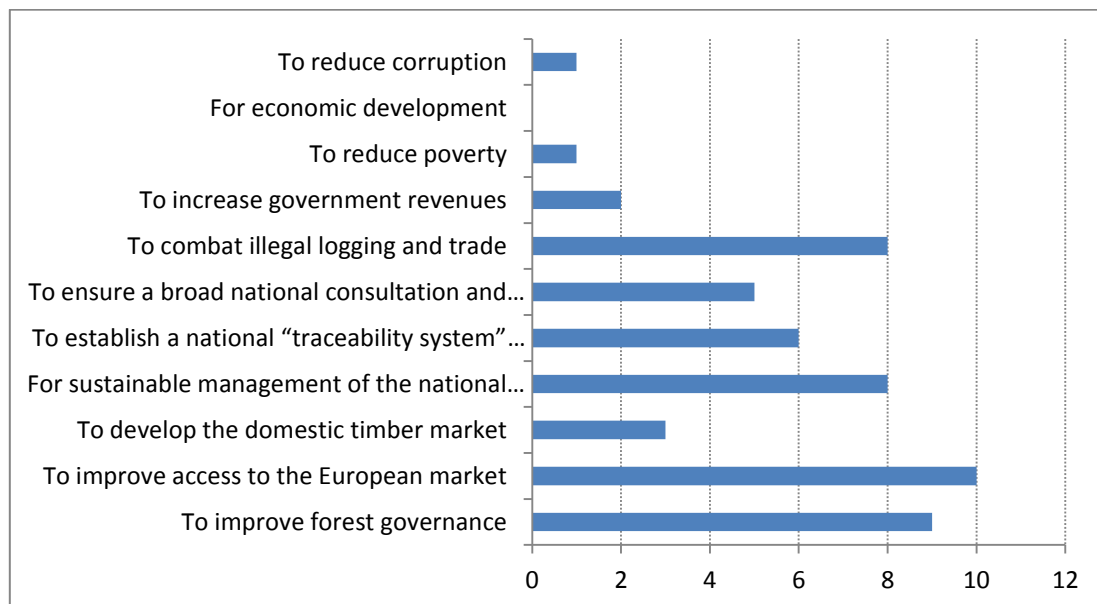
---

<sup>125</sup> tales como la degradación de los recursos, la pérdida de ingresos, la pérdida de medios de vida de personas dependientes del bosque, la pérdida de la biodiversidad, entre otros

multilaterales y las ONG ambientales y sociales, los objetivos y la estrategia representaron una nueva oportunidad para enfrentar los “viejos” problemas insolubles.

Los objetivos específicos de FLEGT fueron sobre todo relevantes para los intereses y prioridades de *actores UE*, notablemente la CE y las administraciones de Estados Miembros involucrados en el desarrollo internacional. No obstante, al tiempo del diseño del PA UE FLEGT, la UE consistió de solamente 15 EM, ubicados sobre todo en Europa occidental. Pero entre mayo 2004 y 2013, trece países adicionales se habían incorporado a la Unión llevando el total a 28 EM. Ninguno de los EM más nuevos ha tenido contribuciones a la planificación original de FLEGT y pocos de ellos tenían programas de asistencia para basar sus preocupaciones. Por lo general, el nivel inicial de conciencia y el compromiso a los objetivos del Plan de Acción entre ellos fue entendiblemente bajo, como los resultados de la Encuesta EM confirman: de los 15 EM – miembros al tiempo del diseño del PA UE FLEGT – diez respondieron que eran *muy concientes* de FLEGT, dos que tenían *alguna conciencia*, mientras que tres no respondieron. De los 13 EM nuevos – que se juntaron a la UE después de 2004 – solamente tres reportaron que estaban *muy concientes* del PA UE FLEGT, ocho estaban *poco concientes* y dos no respondieron.

Las razones principales de los *gobiernos de países productores* para participar en FLEGT y más especialmente en AVAs, son la *gobernanza forestal mejorada* y *el acceso mejorado al mercado europeo*. Según los datos de la Encuesta Países AVA, presentado en la Figura 9, “el manejo sostenible de los recursos forestales nacionales” es la tercera razón más mencionada, aún antes de “combatir la tala y el comercio ilegal”. Obviamente, otros grupos de actores (del sector privado, representantes de comunidades, ONG) habrán tenido opiniones diferentes sobre la relevancia de FLEGT dependiente, de un lado, de la medida en la cual se beneficiaron de “lo de siempre”, y del otro lado, de sus intereses en la reforma del sector forestal y de un cambio hacia prácticas empresariales responsables.



**Figura 9: Razones de países socios para involucrarse en los AVA (Fuente: Encuesta Países AVA)**

### 5.1.3 La Relevancia Actual de FLEGT (2015)

Las Encuestas EM y Países AVA, tanto como la Encuesta Pública, reflejan las diferentes perspectivas respecto a la relevancia actual de los objetivos FLEGT. Todos los respondientes de **Estados Miembros UE** consideran que los objetivos y acciones del PA UE FLEGT aún son altamente relevantes. Muchos EM enmarcan esto en términos de contribuir a *la gobernanza forestal mejorada para combatir la deforestación y para el manejo forestal sostenible*, más que solamente *reducir la*

*tala y/o el comercio ilegal*. Las respuestas también hacen referencia a una siempre creciente presión sobre los bosques desde 2003 y particularmente a nuevas amenazas como la conversión de bosques para uso agrícola y la emergencia de nuevos mercados como China e India. Una pregunta planteada por un EM es si éstos asuntos requieren de un nuevo Plan de Acción separado o pueden ser acomodados por el PA UE FLEGT existente.

Las respuestas a la **Encuesta** de los gobiernos de diez **Países AVA** indican que los objetivos FLEGT siguen siendo relevantes, no solamente porque la producción y el comercio ilegal persistan y porque FLEGT fortalece esfuerzos nacionales a éste respecto, sino también en vista del papel de los bosques de luchar frente al cambio climático. Pero países AVA sienten que las acciones y enfoques para lograr los objetivos FLEGT deberían ser revisados para armonizar mejor las ambiciones FLEGT con las realidades sobre el piso. Esto parece apuntar también a los desafíos de comunicación FLEGT. Se necesita un mayor reconocimiento que la implementación AVA requiere, entre otras cosas, instituciones fuertes, recursos humanos y financieros, igual que capacidades para implementar y aplicar las leyes relevantes y la legislación incluida en el SAL. La mayoría de éstos son débiles o hacen falta en países AVA. Los respondientes también resaltan que acciones no tendrían que ser estandarizadas, sino hechas a la medida según las necesidades y condiciones específicas económicas y sociales y según la legislación en cada país; se hace referencia particular a sistemas de trazamiento de madera. Sugerencias específicas para la mejora de procesos AVA han sido presentadas en los Capítulos 4.1 y 4.2 y están discutidas en más detalle en el Anexo 7 del Volumen 2.

Los resultados de la **Encuesta Pública** abierta apuntan a una mayor participación de actores en procesos relacionados a FLEGT como el logro más importante - con distancia - (basado en más de 200 respuestas). Más detalles sobre los resultados son discutidos en el Capítulo 5.3 (Efectividad). En respuesta a la pregunta qué los respondientes les gustaría ver en un PA UE FLEGT futuro, los tres temas más citados son “abordar la deforestación y la sostenibilidad – adicional a la legalidad” (58%), “un aumento de la vinculación con otros procesos e iniciativas como REDD” (56%), y “una simplificación de los procesos”. También es de notar que ONG internacionales recomienden enfocar más fuertemente en medidas de demanda (igual como lo hacen los respondientes no-ONG) mientras que las ONG nacionales desean que FLEGT sea mejor conectada con otros procesos y que el proceso AVA estará simplificada.

Los resultados de la **Encuesta del Sector Privado** indican que la mayoría de respondientes del Sector Privado (78%) considera que el PA UE FLEGT sigue siendo relevante. Aprecian el hecho que la tala ilegal está en la agenda política internacional y que se hacen esfuerzos para consultar a todos los actores relevantes. Las dos recomendaciones principales para mejorar la relevancia y efectividad del PA UE FLEGT son (1) asegurar una implementación y aplicación igual del EUTR, y (2) simplificar los requerimientos para el EUTR y las licencias AVA, incluyendo la aceleración de AVAs. Otras recomendaciones incluyen (3) fortalecer el papel del sector privado con respecto a FLEGT y (4) proveer apoyo a pyme. Otras observaciones realizadas son, que se requiere construir las capacidades del sector privado para cumplir con requerimientos; que es de gran utilidad el apoyo a países productores (lo que hace falta en el *Lacey Act* de los EEUU); y que, a pesar de que aún no hay licencias FLEGT, *‘se ha ganado mucho en términos de conciencia del sector privado’*.

#### **5.1.4 Cambios en el Contexto Global**

Aunque en muchos países la tala ilegal ha sido reducida en los últimos años, hablando de manera global, sigue siendo un tema lo que probablemente continuará siendo en el futuro (ver Capítulo 5.5). La gobernanza forestal – y la gobernanza en general – también continuarán siendo temas importantes en países productores de madera. No obstante, muchos respondientes a la evaluación reiteraron que el contexto global en el cual FLEGT opera ha cambiado de manera significativa desde 2003. Tres cambios están considerados de mayor relevancia:

Primero, la tala ilegal ya no es la causa principal para la deforestación, y las fuentes de madera ilegal destinada a mercados europeos han cambiado desde la adopción del PA UE FLEGT. La investigación indica que aproximadamente el 75% de toda la deforestación<sup>126</sup> ahora resulta de la **conversión de bosque natural** para la agricultura y que casi el 50% de toda la conversión es ilegal (Lawson, 2014). Este problema no se aborda explícitamente en la mayoría de los AVA; los marcos normativos que son el sujeto de los SAL (y por lo tanto de los AVA) típicamente no son aptos para enfrentar retos de gobernanza de tierra más amplios. O, como lo expresó un entrevistado durante una visita de campo: *‘AVA no salvarán los bosques’*.

Incluso, mientras que marcos normativos cambien y puntos de vista y posiciones evolucionen, parece que hay espacio para enfrentar unos de éstos desafíos al interior de contextos AVA. En varios países AVA, el fenómeno de la conversión forestal y de la deforestación ahora está claramente sobre la mesa, en parte gracias a la acción FLEGT. Asuntos de derechos de tierra y la planificación de uso de la tierra han empezado a ser considerados en negociaciones en curso o aún dentro del contexto de AVA concluidos. Se pueden usar las cuadrículas de legalidad para verificar la legalidad de madera resultando de la conversión forestal, o se pueden revisar para incluir “problemas más arriba en el flujo de proceso”, tales como, la normatividad sobre la alocación y la adquisición de tierra, sobre el trazamiento, sobre la madera de conversión o sobre la preparación de planes de uso de la tierra. En otras palabras, se pueden redefinir los límites de la legalidad.

*Camerún*, por ejemplo, es uno de los países donde la conversión forestal para el desarrollo (como la construcción de una puerta o una presa de almacenamiento o el establecimiento de plantaciones de palma de aceite) plantea desafíos al AVA, ya sea sólo por las grandes cantidades de madera generada por éstos proyectos. La experiencia demuestra que el proceso AVA puede ofrecer un marco para el diálogo y la negociación entre grupos de actores sobre la conversión. Grupos de la sociedad civil y el Comité Conjunto de Monitoreo han cuestionado los procedimientos emitidos por la Comisión Forestal para salvar la madera (mediante los llamados *Ventes de Coupe* y subastas públicas) resultado de tierra asignada a proyectos de desarrollo, argumentando que los procedimientos adoptados no están en línea con lo que se había previsto en la cuadrilla de legalidad. En respuesta, la Comisión Forestal se ha comprometido a clarificar las reglas a ser aplicadas en tales casos.

Sin embargo, si la conversión forestal y la extracción de madera y el comercio relacionado siguen la normatividad pertinente, no queda mucho más por hacer dentro del marco de FLEGT. Los foros de actores múltiples FLEGT/AVA facilitan una plataforma útil para discutir los temas de la conversión y la deforestación pero, al final, los retos deberían ser abordado a través de la planificación de uso de tierra adecuada y la gobernanza de tierra adecuada, involucrando a los diferentes ministerios que tratan con el uso de tierra. Esto típicamente es un área de intervención para la acción REDD+, aunque REDD+ muchas veces se base en estructuras y buenas prácticas establecidas por AVA FLEGT, las cuales típicamente involucran procesos inter-ministeriales y formales (ver AM Camerún y AM Guayana).

En segundo lugar, el **comercio global de madera** ha cambiado. La reducción de la importación de madera y productos maderables tropicales en los EM UE y el continuo aumento de China como el importador mundial más importante de éstos productos, está demostrado en Figura 10<sup>127</sup>. Al tiempo de la crisis financiera global en 2008, las importaciones de la UE y China eran comparables por volumen, aunque las importaciones por ambos habían estado disminuyendo de manera constante

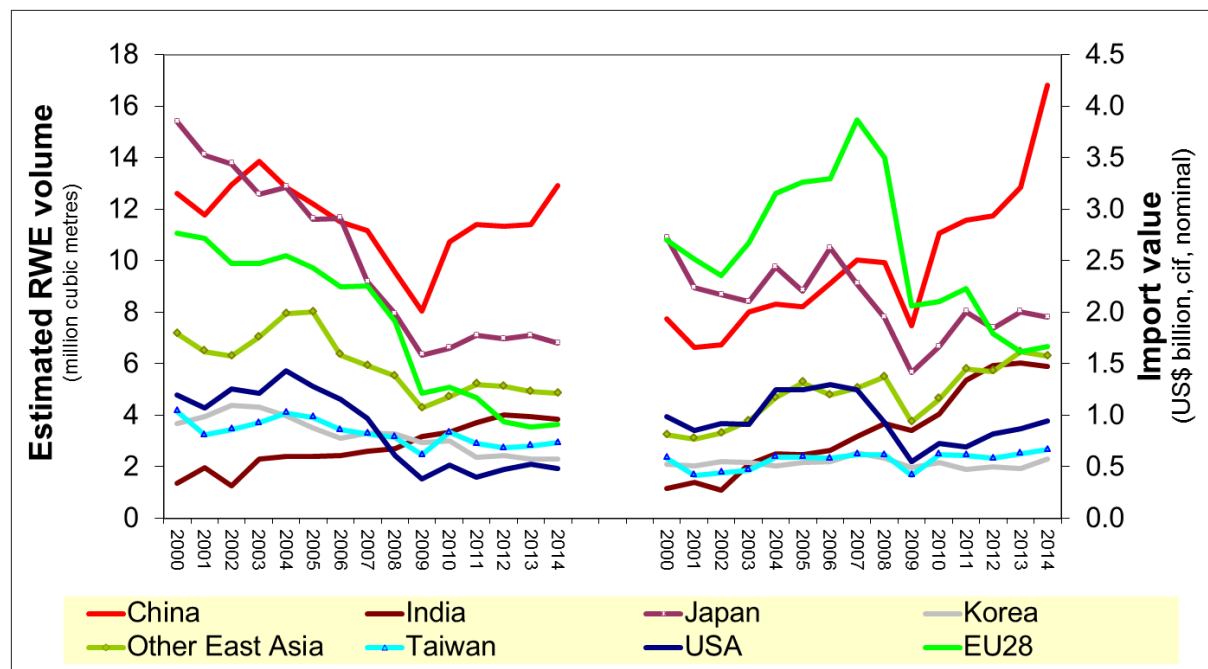
---

126 Según el estudio "El impacto del consumo UE sobre la deforestación", la UE es un consumidor mayor de la llamada "deforestación incorporada" (*"embodied deforestation"*) ([http://ec.europa.eu/environment/forests/impact\\_deforestation.htmxxx](http://ec.europa.eu/environment/forests/impact_deforestation.htmxxx)).

127 La figura (9) sobre madera tropical, no refleja las importaciones totales de madera, sino que demuestra el comercio en el cual la acción FLEGT se ha enfocado principalmente hasta la fecha. El Capítulo 5.5 presenta datos más detallados sobre el comercio global de madera, incluyendo la madera originaria de bosques templados y boreales.



desde 2000. Siguiendo la crisis financiera, las importaciones UE cayeron en picada y nunca se recuperaron, mientras que las importaciones de China se recuperaron rápidamente y han regresado a los niveles de antes de la crisis. Teóricamente, ésta reducción en el comercio con la UE debilita la influencia de acuerdos comerciales voluntarios bilaterales - pero no la elimina.



**Figura 10: Importaciones directas de "madera tropical" (excluyendo las importaciones de palo de rosa de China)**

Fuentes: Aduana de China, Estadísticas de Comercio de Japón, Servicio de Aduana de Corea, Administración de Aduana de Taiwan, *USITC Trade Data Web*, Eurostat, *UN Comtrade* y otros

**Nota 1:** "madera tropical" está definida aquí como la suma de madera en rollo, madera aserrada, molduras, chapas y contrachapados suministradas directamente desde países tropicales y de especies poco probable de ser derivadas de plantaciones

**Nota 2:** El volumen equivalente de madera en rollo (*roundwood equivalent* -"RWE") está estimado aquí al multiplicar los datos de fuentes en unidades de volumen (en m<sup>3</sup>/m<sup>3</sup>) por 1,8 (madera aserrada), 1,9 (molduras y chapas), y 2,3 (contrachapados)

**Nota 3:** el múltiplo de 1,8 m<sup>3</sup>/m<sup>3</sup> para madera aserrada es mucho menor el que sugerido por la industria en la Cuenca del Congo (típicamente 3,0 m<sup>3</sup>/m<sup>3</sup>).

El aumento de las importaciones por **China** y otros países Asiáticos, notablemente *Vietnam*, refleja la aparición de éstos países como centros importantes de procesamiento de exportaciones. Se piensa que una gran parte de la madera consumida por sus industrias es ilegal (ver Capítulo 5.5 y Apéndice 1), mientras que la UE y los EEUU son las destinaciones principales de los productos finales, resultado de las industrias de la madera de éstos países. En otras palabras, la ruta por la cual la mayor parte de la madera ilegal está llegando a Europa ha cambiado. Esto exige nuevos enfoques. El EUTR fue concebido parcialmente con tal comercio triangular en la mente. El comercio hacia y por China ya es parte del diálogo político y de acciones bajo el Mecanismo de Coordinación Bilateral, y algunos proyectos FLEGT han incluido actividades en China. El proyecto *TTAP2*, por ejemplo, verificó un total de 16 cadenas de suministro en China entre 2010 y 2013, usando varios estándares tales como los estándares FSC Manejo Forestal/CdC y VLO y VLC de la *Rainforest Alliance*.

Además, muchos países productores de madera y países socios de FLEGT experimentan un fuerte crecimiento económico. Se espera que éste crecimiento continuará en los años siguientes, mientras que tiende a disminuir en economías maduras. Esto es acompañado por un incremento del papel de pequeños y medianos productores y procesadores forestales e implica que los mercados domésticos



y regionales para madera y leña se vuelven cada vez más importantes y en algunos lugares exceden los mercados de exportación.

Una parte de la disminución en importaciones de madera tropical UE ha resultado de un cambio de mercado consciente hacia productos menos controversiales. Esto es, en parte, debido a la legislación EUTR, pero el cambio también ha sido facilitado por el aumento de nuevas tecnologías para maderas blandas y el desarrollo de productos alternativos. Por lo tanto, algunos observadores ahora abogan por la comercialización activa de maderas tropicales para restaurar la influencia perdida, y promover madera legal como una manera para promover el mantenimiento de los bosques.

En tercer lugar, la **agenda política global** también está cambiando. Mientras que la tala ilegal aún está en la agenda global, el *cambio climático* y la promoción del papel de los bosques para mitigación y adaptación mediante REDD+ ha desplazado FLEGT como la iniciativa internacional forestal más prominente. REDD+ está mejor financiado que FLEGT y puede ofrecer incentivos mayores a países productores para cambiar las prácticas de uso de la tierra<sup>128</sup>. No obstante, REDD+ también está confrontado con retos sustanciales de gobernanza, los cuáles no siempre son abordados con actores a través de discusiones verdaderamente participativas. Además, REDD+ depende en gran parte de reformas legales y marcos normativos que el PA UE FLEGT ayuda a establecer.

Hablando de manera general, actualmente se está prestando más atención a la *deforestación* y al comercio de materias primas que promueven la *conversión de bosques para la agricultura*. En éste contexto, hay nuevos compromisos internacionales y de la UE para reducir a la mitad la deforestación por 2020 y terminarla por 2030. Notablemente el Séptimo Programa de Acción Ambiental (2013) – el cual guía la política ambiental UE hasta 2020 – afirma que:

*La Unión también tendría que aprovechar su posición como uno de los mercados más grandes del mundo para promover políticas y enfoques que disminuyen la presión sobre la base global de recursos naturales ... Otras opciones políticas para reducir los impactos del consumo de la Unión sobre el ambiente global, incluyendo la deforestación y la degradación forestal, estarán exploradas también.’ y se compromete a ‘Evaluar el impacto ambiental, en un contexto global del consumo de la Unión, de materias primas alimentarias y no alimentarias y, de ser apropiado, desarrollar propuestas políticas para enfrentar los hallazgos de tales evaluaciones, y considerar el desarrollo de un Plan de Acción de la Unión sobre la deforestación y la degradación forestal’ (parágrafos 103 y 106 (vi)).*

Finalmente, las alianzas entre donantes, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para *enfrentar la deforestación y la degradación forestal global* están también creciendo, como lo sugieren la *New York Declaration on Forests* (2014) y la *Tropical Forest Alliance*, entre otros. Esto se pueden ver como parte de un incremento más general en apoyo político para un papel más fuerte del sector privado logrando un crecimiento incluso más sustentable en Países en vía de Desarrollo<sup>129</sup>, durante los últimos 10 años. Al mismo tiempo, la responsabilidad social corporativa (*Corporate Social Responsibility*) se ha vuelto más importante para empresas que operan en el sector forestal – realmente en todos los sectores – para perseguir sus intereses comerciales principales.

---

<sup>128</sup> Aún, los incentivos actuales REDD+ no pueden competir con los ingresos por el comercio de madera o aceite de palma (estimada en 10 billones de dólares EEUU para el comercio de madera de Indonesia, por ejemplo (<http://www.globaltimber.org.uk/indonesia.htm>).

<sup>129</sup> Comunicación desde la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, 2014.

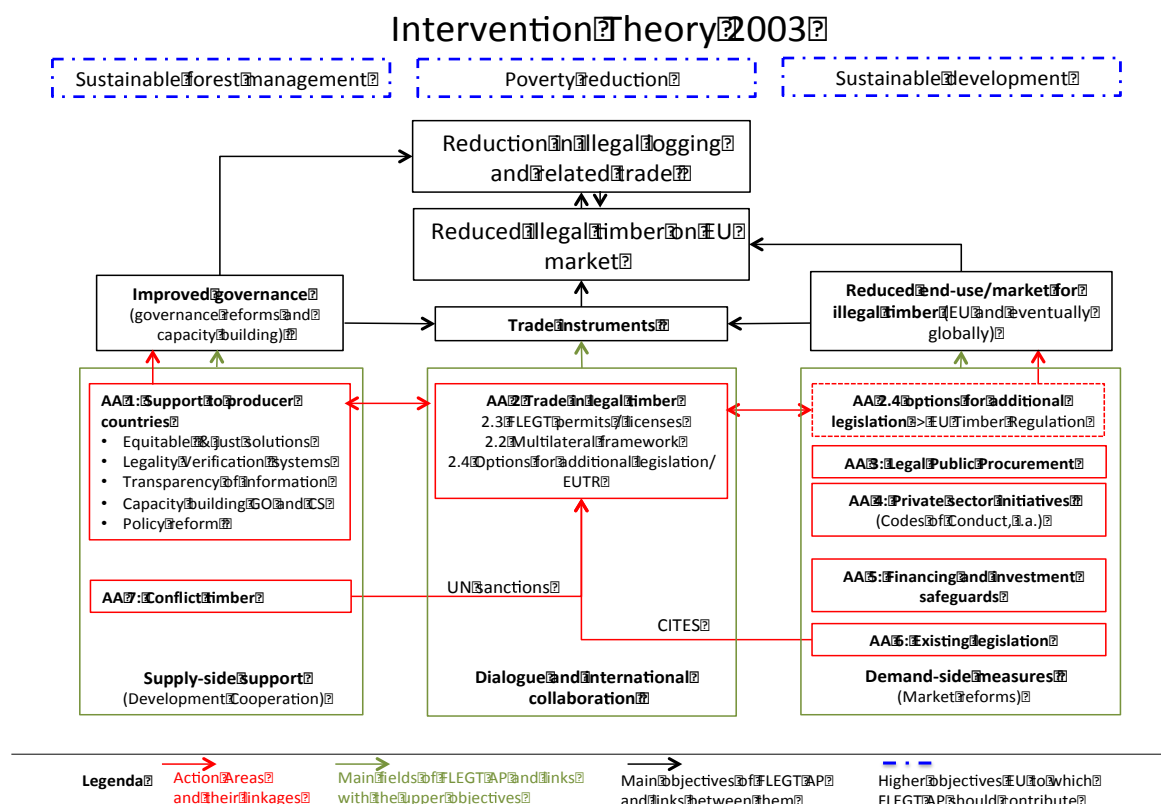
## 5.2 Diseño del Plan de Acción

**EQ2:** *Cómo fueron las siete Areas de Acción y las acciones e instrumentos políticos diseñados, y en qué medida eran necesarios y suficientes para lograr los objetivos del PA UE FLEGT? Han habido algunas omisiones importantes? La selección de países socios ha sido apropiada? En vista de desarrollos externos desde 2003 y teniendo en cuenta las tendencias actuales, el diseño hoy día aún es apropiado y probable y será apropiado en el futuro?*

### 5.2.1 El diseño general del Plan de Acción

El objetivo general del Plan de Acción es “la reducción en la tala ilegal y el comercio relacionado”, logrados mediante tres objetivos directos y vías de impacto, con sus medidas e instrumentos relacionados: 1) *gobernanza forestal mejorada para reducir el suministro de productos maderables ilegales*, mediante apoyo del lado de la oferta; 2) *la reducción del uso final de madera ilegal en la UE y globalmente* mediante medidas del lado de la demanda, y 3) *el establecimiento de instrumentos comerciales* apoyados por el diálogo y la colaboración internacional que conecta las medidas de demanda y oferta.

Además, el Plan de Acción espera, últimamente, contribuir con los objetivos más altos (las metas) de *manejo forestal sostenible*, tanto como los objetivos generales de la Cooperación al Desarrollo de *reducción de la pobreza* en el contexto de *desarrollo sostenible*. Los diversos objetivos, ‘los pilares’ y las áreas de acción, están ilustrados abajo en la ‘Teoría de Intervención 2003’ del PA UE FLEGT, reconstruida por el equipo de evaluación (ver Figura 11).



**Figura 11: Teoría de Intervención del Plan de Acción UE FLEGT 2003 – reconstruida**

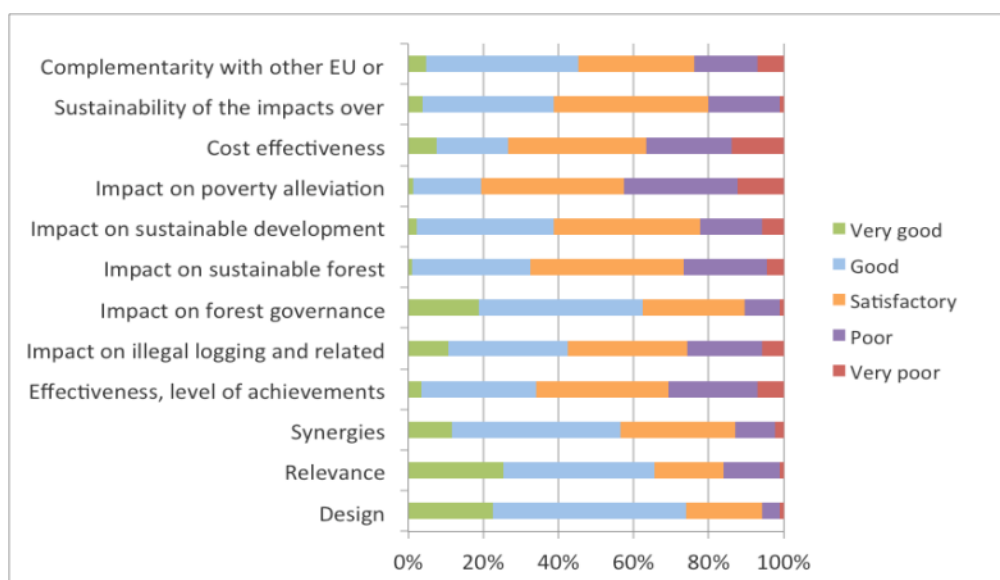
Las siete **Áreas de Acción** fueron orientadas a generar sinergias entre las prácticas en países consumidores y productores, y entre varios grupos de actores. Un ejemplo de cómo esto ha funcionado en la práctica – en cierta medida - es el “*Timber Trade Action Plan*”, donde el apoyo y presión de compradores en la UE ha sido efectivo para el fomento de la confianza, el apoyo moral y el compromiso de proveedores en países productores. La colaboración con Federaciones de Comercio de Madera, tanto en países consumidores como productores, ha aportado a lograr la confianza y acceder a información ‘interna’ del sector (TFT, 2013 - *Timber Trade Action Plan 2, Final Evaluation report*).

Con referencia a la Figura 11, las diferentes AA bajo *medidas de demanda* fueron orientadas para apoyarse entre si y contribuir al consumo reducido de madera ilegal en la UE. Un ejemplo de esto es la Política de Contratación Pública de Holanda, la cual resultó en un acuerdo con parte del sector privado para aspirar a altos porcentajes de madera certificada en sus volúmenes comercializados. Igualmente, el EUTR (diseñado solamente en 2010 e implementado desde 2013) fue pensado para apoyar el funcionamiento de AVA<sup>130</sup> y de la concesión de licencias FLEGT, mientras marcos multilaterales y bilaterales estaban supuestos de proveer espacio para diálogos y colaboración con un rango más amplio de países consumidores y productores (*dialogue and collaboration*). Las varias acciones bajo oferta de *apoyo* estaban destinadas a eventualmente mejorar la gobernanza forestal en países productores y contribuir a una reducción de tala y comercio ilegal.

Además, distintos roles fueron previstos; tanto para gobiernos de países productores y consumidores para liderar la acción sobre reforma política y legal, para el sector privado con el fin de iniciar acciones para cambiar sus prácticas y para organizaciones de la sociedad civil de apoyar la construcción de conciencia, de capacidades y el monitoreo.

### Percepciones del diseño y las Áreas de Acción

Por lo general, el diseño en conjunto ha sido bien recibido y apreciado en varias publicaciones y por los diferentes actores.



**Figura 12: Clasificación de diferentes características del Plan de Acción UE FLEGT (Encuesta Pública 2015)**

<sup>130</sup> Aunque no están mencionados en los documentos legales como el Reglamento FLEGT (No 2173/2005), y el Reglamento Implementando FLEGT (No 1024/2008), hay dos asuntos importantes que han sido incluidos en la mayoría de AVAs: (1) La inclusión de todos los mercados de exportación (no sólo exportaciones a la UE), y (2) la inclusión del mercado doméstico, ambos instrumental para el fortalecimiento de la gobernanza forestal. Sin embargo, en Notas Informativas de la CE, éstos asuntos han sido mencionados.

La Encuesta Pública reveló que el diseño es la característica mejor valorada del Plan de Acción general: el 74% de todos los respondientes (n= 84) clasificó el diseño como muy bien/bien, el 20% como satisfactorio y solamente el 6% lo clasificó como pobre/muy pobre. En la Encuesta MS y en las entrevistas, los respondientes añadieron que el diseño general fue innovativo, especialmente la combinación de medidas de demanda y oferta, y el enfoque de actores múltiples.

OverdeVest y Zeitlin (2015) llaman el PA UE FLEGT “un diseño experimentalista” que *“puede ser entendido como una respuesta a la incertidumbre estratégica: entender de los responsables políticos que no sepan precisamente cómo definir sus metas o cómo mejor lograrlas ex ante, y por lo tanto deben organizar un proceso abierto de exploración conjunta”*. Según ellos, ésta incertidumbre es especialmente evidente en la participación de múltiples actores en la formulación de definiciones de legalidad, y en la cantidad de procedimientos traslapantes para la implementación de monitoreo. Afirman que un diseño experimentalista provee la *‘mejor esperanza para un progreso continuado hacia sus metas ambiciosas a pesar de las dificultades iniciales y retrasos experimentados implementando tanto los AVA y el EUTR’* (p 32).

Otra ventaja del diseño relativamente ‘abierto’ fue que facilitó espacio para la participación de países y actores. Como un entrevistado lo dijo *‘el diseño abierto también era una ventaja para la participación. Actores participaron porque habia espacio y franqueza para discutir y re-determinar la ruta. En general, a la gente no le gusta embarcarse en cosas que ya están completamente desarrolladas por otros, dado que impide la pertenencia. Nuestro objetivo principal en esos días era dejar a los gobiernos embarcarse en la agenda, necesitábamos apoyo político, por lo tanto la franqueza era buena.’*

Unsworth (2014), en su evaluación de la génesis de FLEGT concluyó que el éxito es sobre ‘gente, procesos y contexto’, así pensando políticamente, tomando enfoques iterativos y por pasos para la resolución de problemas, liderazgo local efectivo y comprometido, el compromiso de largo plazo de donantes y un ambiente políticamente y burocráticamente apto dentro de la UE y EM seleccionados.

Hudson y Paul (2011), en el Informe de Avance del PA UE FLEGT 2003-2010, concluyen que *‘El Plan de Acción es más que una declaración de política pero, en la ausencia de hitos y metas, es menos que una estrategia. ...el Plan de Acción es más un tipo de proceso político que un programa tradicional de apoyo. Mientras esto permite adaptación inteligente a un rango de circunstancias muy diferentes, y cambiantes, también lo hace más difícil de planificar y de monitorear’* (p 34). Con ésta observación, Hudson y Paul resumen las ventajas y desventajas de un enfoque abierto: flexible y adaptable, pero difícil de planificar, implementar y monitorear (ver también 5.3 - AA1 y AA2).

Esta desventaja fue confirmada durante la evaluación, especialmente con respecto al proceso AVA: en las encuestas y durante las visitas de campo a los países AVA, algunas personas se quejaron sobre las complejidades de, principalmente, el proceso AVA (ver también la Encuesta Sector Privado, la Encuesta Pública, la Encuesta Países AVA, los AM Costa de Marfil, Vietnam, entre otros). En la Encuesta Pública, la mitad de los respondientes (el 51%) preguntó sobre la simplificación del proceso AVA y el 39% preguntó por guías más precisas para lograr los objetivos.

Otra desventaja del diseño ‘abierto’ que fue expuesto durante la evaluación, es el rango amplio de interpretaciones sobre qué implica el PA UE FLEGT; se encontró que el diseño creó confusión. En documentación y entrevistas, el equipo encontró las siguientes preguntas:

- Es sobre madera solamente o incluye otros productos maderables?
- Está enfocada a combatir la tala ilegal en países en vía de desarrollo solamente o incluye la tala ilegal en la UE o países europeos no UE y también otros países? (ver AM Rusia, sesión GTF con comerciantes).
- Apunta a combatir madera tropical o incluye también madera templada?
- Está enfocada a madera de bosques naturales y/o también a plantaciones? (AM Vietnam).

- Apunta específicamente a éstos países productores que exporten a la UE o a todos los países productores?
- Está enfocada a países productores o también a países procesadores?

Estas preguntas apuntan a una falta de toma de decisiones explícitas, en el Plan de Acción, respecto a los objetivos, prioridades y rutas por lograr los objetivos, agravada aún más por una falta de comunicación clara.

***Lección aprendida** Un diseño abierto y experimental puede ser muy útil, especialmente para aventurarse fuera de los caminos. Requiere un mecanismo fuerte para capturar y comunicar lecciones aprendidas – tales como mediante aprendizaje por pares - y evitar reinventar la rueda. Sin embargo, eventualmente, el diseño abierto y experimental debería estar seguido por planes operacionales simples y precisos y guías para Áreas de Acción y acciones específicas; lo complejo debe ser traducido en lo simple.*

*Otra desventaja de un diseño abierto es que deja espacio para distintas interpretaciones que implica malentendidos y confusión sobre lo que el PA UE FLEGT contempla lograr. Para contrarrestar esta confusión, mecanismos Fuertes de comunicación puedan ser de utilidad.*

## **5.2.2 La relevancia del diseño para lograr los objetivos FLEGT**

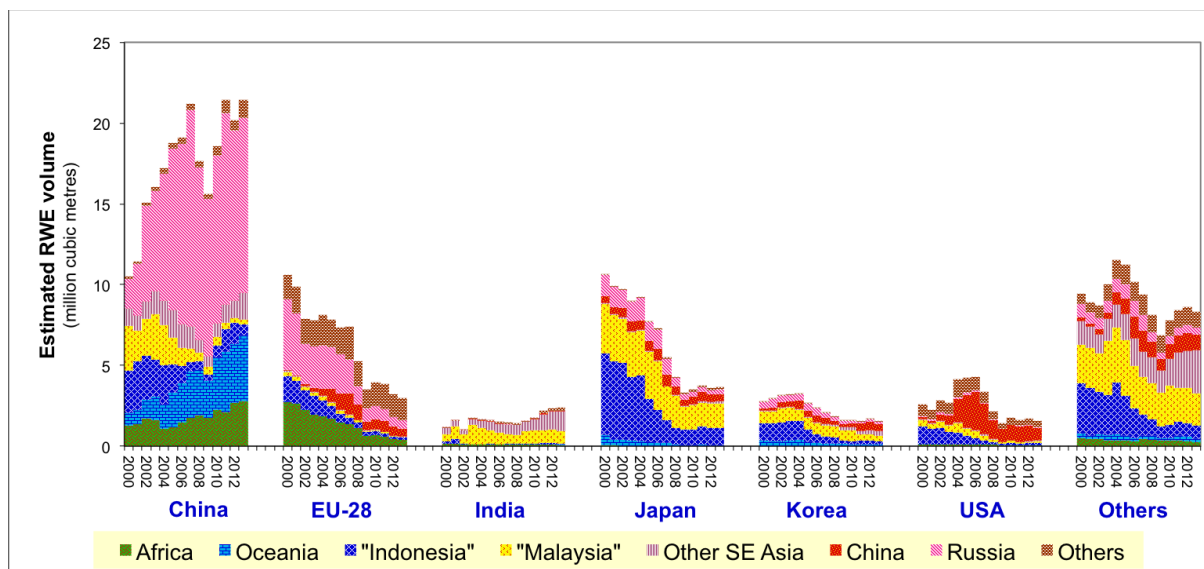
### **El uso final reducido de madera ilegal en la UE**

Durante los años iniciales del PA UE FLEGT (a partir de 2003), la parte principal de la madera ilegal entrando a la UE fue estimada de origen de países africanos (Camerún, Gabon, Ghana, Costa de Marfil, Liberia) e Indonesia (en conjunto estimada en representar aproximadamente un 40% de toda la madera ilegal entrando a la UE), Rusia (estimada en un 40%) y otros países<sup>131</sup> (sobre todo de países alrededor de la periferia oriental de Europa y estimada en un 20%, ver Figura 13).

Actualmente, con los flujos comerciales cambiantes (ver Figura 13) y las contribuciones originadas de Africa y de Rusia fuertemente reducidas, la parte principal de la madera ilegal importada a la UE se origina de países africanos (estimada en un 20%, sobre todo originaria de Costa de Marfil y Camerún), China (estimada en un 20%), y Rusia (estimada en un 20%). El volumen originado de los demás países (y posiblemente de la periferia oriental de Europa) no ha cambiado mucho y representa un estimado de 40% en 2013. De estos datos parecería que países no elegibles para apoyo al desarrollo oficial (UE) suministran la gran mayoría de las importaciones UE de productos maderables ilegales. En contraste, países AVA suministran la gran mayoría de la importación UE de madera tropical.

---

<sup>131</sup> Categoría Resto conteniendo más de 20 países fuentes.



**Figura 13: Estimaciones de las importaciones "ilegales" de productos Anexo II, por países importadores líderes. Las estimaciones se basan en los mismos datos fuentes, metodología y supuestos de ilegalidad adoptados en las evaluaciones recientes de Chatham House.**

Con el fin de aumentar la relevancia de combatir el uso final de madera ilegal en la UE, se necesita un enfoque más fuerte en los países productores y/o procesadores non-AVA (non-tropicales) más relevantes involucrados en éstas prácticas, tales como Rusia y China. Una implementación del EUTR más uniforme y efectiva tendría que aumentar la demanda para garantías de la legalidad adecuadas y limitar el riesgo de lavado de madera ilegal. Diálogos políticos bilaterales y multilaterales y una cooperación fortalecida con esos países debe complementar éstos esfuerzos.

En otras palabras: aunque AA1 (Apoyo a países productores) y AA2.3 (procesos AVA) aún están relevantes para los países productores en vía de desarrollo, AA2.4 (EUTR) y AA2.2 (Diálogo y colaboración internacional) – con países productores como Rusia, y posiblemente los países alrededor de la periferia oriental de Europa y países procesadores tales como China - han ganado relevancia.

### El uso final reducido de madera ilegal a nivel global

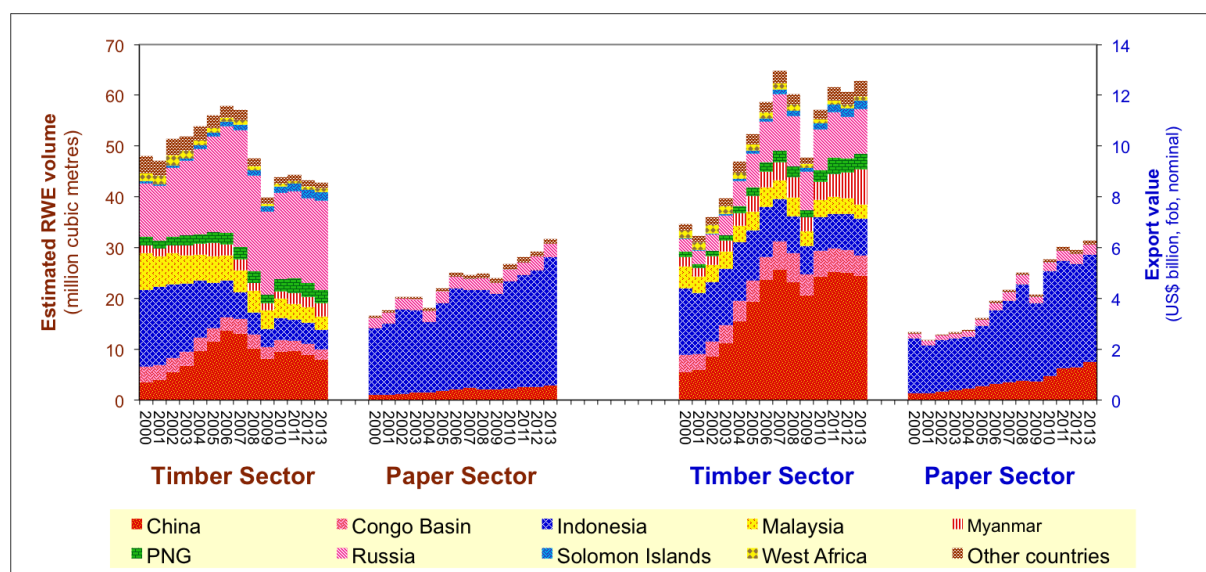
Durante los años iniciales del PA UE FLEGT los **consumidores** principales de madera ilegal incluyeron a China, Japón, la UE y 'otros países'<sup>132</sup>. En 2013, mientras que en la mayoría de los países la importación de madera ilegal fue reducida fuertemente, en China la importación de madera ilegal se estima de haber aumentado (ver Figura 13). Para trabajar con los países consumidores, los instrumentos principales (AA2.2, Diálogo y la colaboración internacional) eran relevantes y aún lo son. La urgencia para fortalecer el diálogo y la cooperación con China – como un consumidor principal de madera ilegal – se ha vuelto más evidente.

Con respecto a los **exportadores y/o productores** de madera (y papel) ilegal a nivel global, en los años iniciales del PA UE FLEGT, Rusia, Indonesia, China y Malasia fueron los actores principales. En 2013, la exportación estimada se había reducido significativamente en muchos países con excepción de Rusia y China (y a una menor medida Myanmar, PNG y las Islas Solomón – ver Figura 14). En los años iniciales AA1 (Apoyo a países productores) y AA2.3 (Procesos AVA) fueron muy relevantes para Indonesia y Malasia, tanto como AA2.2 (Diálogo y colaboración) con China y Rusia. Ahora el balance

<sup>132</sup> Categoría Resto incluyendo Taiwán, Sudáfrica, Marruecos, Tailandia, Turquía, Singapur, Canadá, Indonesia, Malasia, Vietnam, Australia, Filipinas, Egipto y México.



ha cambiado a Rusia y China, y la urgencia para AA2.2 (Diálogo y colaboración internacional) con China y Rusia se ha vuelto más sentida.



**Figura 14: Estimaciones de la exportación de países seleccionados de productos "ilegales" del sector madera y del sector papel (basado en análisis llevado a cabo para Chatham House<sup>133</sup>).**

### Gobernanza forestal mejorada

Para mejorar la gobernanza forestal, AA1 (Apoyo a países productores) y AA2.3 (Procesos AVA) parecen relevantes y una de las áreas de acción más efectivas. AA1 está vinculada a la cooperación al desarrollo y solamente los países en vía de desarrollo son elegibles para recibir apoyo. En 2003, muchos países "fuentes" de madera ilegal fueron países en vía de desarrollo; no obstante, muchos han transitado hacia países de ingresos medios, no elegibles o menos elegibles para financiamiento de Cooperación al Desarrollo (CD). Por lo tanto, se requieren otros instrumentos y financiamiento para complementar AA1 (Apoyo a países productores).

### Otras Áreas de Acción

Algunas de las Áreas de Acción no han sido mencionadas en la discusión arriba. A varias Áreas de Acción les falta operacionalización e implementación, como AA5 (Financiamiento y Garantías de Inversión), AA6 (Legislación Existente), AA7 (Madera de Conflicto), y en una menor medida AA4 (Iniciativas del Sector Privado). Unas medidas de demanda en los países EM son propensas a perder parte de su relevancia como medidas para reducir la demanda para madera ilegal, como efecto del EUTR. No obstante, algunos de los AA aún podrían ser relevantes para los países productores, tales como AA3 (Contratación Pública), AA4 (Iniciativas del Sector Privado) y AA5 (Financiamiento y Garantías de Inversión).

Con respecto a AA2 (Acuerdos de Comercio - EUTR y licencias FLEGT), el calendario de implementación no facilitó las sinergías esperadas. Los AVA (AA2.3) y el EUTR (AA2.4) fueron

<sup>133</sup> Fuente: estadísticas oficiales para países importadores (incluyendo Eurostat para la UE) multiplicado por porcentajes teóricos de ilegalidad variando por grupo de producto, fuente de suministro, país de importación y año. Nota 1: el volumen equivalente de madera en rollo (RWE) ha sido estimado por multiplicar el volumen (en m<sup>3</sup>/m<sup>3</sup>) por 1.4 (tableros de partículas), 1.8 (madera aserrada y panel de fibras), 1.9 (chapas y molduras), 2.3 (contrachapados) y peso (en m<sup>3</sup>/ tonelada) por 1.6 virutas de madera y residuos, 2.8 (muebles de madera), 3.5 (papel y ebanistería), 4.5 (pulpa con base de madera), etc. Nota 2: fuentes de datos anómalos han sido revisados y volúmenes han sido estimados cuando ha sido necesario (incluye asumir 1.4 m<sup>3</sup>/tonelada) Nota 3: "Otros países" incluyen Brasil, Laos, Singapur, Taiwán, Tailandia, Ucrania y Vietnam.

diseñados para ser de apoyo mutuo, pero el alcance de los productos, la implementación y el calendario de los dos instrumentos en la práctica no lo facilitó (ver Capítulo 5.3 sobre la efectividad).

### **Lección aprendida**

*El diseño de las siete Áreas de Acción es sano, pero la implementación de algunas de ellas ha visto ya sea una falta de operacionalización e implementación, o pobre planificación (en el tiempo) de la implementación.*

*Algunas Áreas de Acción contribuyen más a los objetivos del PA UE FLEGT que otras. De importancia especial son el AA1 (Apoyo a países productores), AA2.2 (Diálogo y la colaboración internacional con otros países consumidores y el EUTR (AA2.4). Debido al EUTR, unas medidas de demanda pueden haber perdido parte de su relevancia para contribuir al objetivo de demanda reducida para madera ilegal. Sin embargo, AA3 (Contratación Pública), AA4 (Iniciativas del Sector Privado), y AA5 (Financiamiento y Garantías de Inversión) podrían ser de relevancia para países productores.*

*Actualmente, la parte más grande de la atención, del apoyo y del financiamiento está invertido en AA1 Apoyo a países productores (ver parágrafo 5.8), mientras que el papel de países no elegibles (o menos) para CD - como Rusia y China - ha crecido. En vista de esto, se requieren cambios de enfoque, para asegurar que el Plan de Acción sigue siendo relevante en términos de combatir la tala y el comercio ilegal. Particularmente, AA2.2 (Diálogo y colaboración internacional) con otros países consumidores y productores requiere fortalecimiento.*

### **5.2.3 La selección de países (socios)**

**Para la reducción de la importación de madera ilegal en la UE**, en 2003, Rusia, Camerún, Gabon, Ghana, Costa de Marfil, Liberia, “otros países” (sobre todo en la periferia oriental de Europa)’ e Indonesia, eran países (socios) relevantes. En 2013 – aunque el volumen general de madera ilegal importada en la UE ha sido reducida de manera significativa - los “otros países”, Rusia, China, Camerún y Costa de Marfil son de importancia (ver Figura 13).

Cuando se toma una **vista global**, el papel de China para importar madera ilegal ha crecido significativamente, mientras que la importación de madera presuntamente ilegal de todos los demás países consumidores principales ha reducido (ver Figura 13). Los exportadores y productores/procesadores principales de madera supuestamente ilegal cambió desde Indonesia y Rusia en 2003 a Rusia y China en 2013 (ver Figura 14).

Respecto a los **países productores y procesadores**, la UE está trabajando con 15 países AVA, los cuáles incluyen algunos de los países que son relevantes en términos de la exportación a la UE y a otros países consumidores, tales como Indonesia, Malasia, países de la Cuenca de Congo. EL PA UE FLEGT también está trabajando, mediante un mecanismo de coordinación bilateral, con China, aunque a un nivel de cooperación bastante bajo. Rusia, un país que ha recibido relativamente limitada atención de FLEGT y que no es elegible para CD, es de importancia tanto para la UE como global (particularmente en conexión con China). Otros instrumentos al lado del EUTR y AVAs, como un diálogo político dedicado, deben ser explorados para tratar de influenciar la tala y el comercio ilegal.

En términos de **colaboración y diálogo con otros países consumidores**, el PA UE FLEGT está trabajando con China, Japón y los EEUU, pero considerando el creciente papel de China, tendría que buscarse más colaboración con éste país para fomentar legislación para la importación, y para que con su socio se influya en la exportación de madera ilegal de Rusia.



#### 5.2.4 Desarrollos externos y el diseño del Plan de Acción UE FLEGT

Como se ha descrito en el Capítulo 5.1 sobre la Relevancia, tres desarrollos externos importantes se han llevado a cabo que influyen la relevancia y la efectividad del PA EU FLEGT: (a) mas o menos la mitad de la madera tropical se origina de la conversión de bosques en tierra agrícola (Lawson, 2014; Chatham House, 2015); (b) China y otros países de Asia Oriental ahora son los importadores y consumidores principales de madera (tanto legal como ilegal); (c) mercados domésticos en países productores han ganado importancia y visibilidad. No se han hecho cambios al diseño a la luz de éstos cambios; la pregunta es si se requiere de dichos cambios.

Con referencia a la deforestación y conversión de bosques, en 5.1 se concluyó que cambios al Plan, tanto como acción complementaria - son requeridos para poder hacer frente a este enorme desafío.

En lo referente a los patrones de comercio cambiantes, según el punto de vista del equipo de evaluación, el diseño provee suficiente espacio para la colaboración bilateral, regional e internacional (al lado de la colaboración multilateral) para enfrentar asuntos relacionados con los países ascendentes importadores y exportadores de madera. En el Plan de Acción, la CE establece que *'ampliará éste diálogo (con Japón y los EEUU) para incluir otros mercados mayores para madera y países productores de madera claves, y tratará de construir consenso entre los países importadores y exportadores sobre la mejor manera para abordar el problema (de la tala y el comercio ilegal)'* (PA UE FLEGT, 2003, 21). Otra vez, es una cuestión de dedicar recursos explícitos y suficientes para desarrollar una estrategia más evidente en la colaboración con China y Rusia.

A propósito de los mercados domésticos crecientes, enfrentar los desafíos relacionados no fue previsto en el diseño – dado que los mercados domésticos fueron incluidos voluntariamente en los alcances de la mayoría de los AVA (Ghana, Camerún, República de Congo, Indonesia y Liberia). Eso es altamente relevante para el objetivo de combatir la tala ilegal, considerando el tamaño y la generalizada "informalidad" de (y por lo tanto las ilegalidades en) el mercado doméstico en muchos países. En vez de rediseñar, se requiere una implementación efectiva de acciones abordando éstos desafíos. Esto debería incluir un cambio en la atención de soluciones para suministrar el mercado doméstico con madera legal y el desarrollo de medios de vida alternativos para los productores pequeños, informales (ver también 5.7).

Es de notar que si los países AVA no habían - voluntariamente – incluido el mercado doméstico y la exportación a todos los países, en el alcance de sus AVA, el PA UE FLEGT probablemente había perdido mucho de su relevancia por ahora, debido a que la parte de la importación de madera ilegal desde países AVA en la UE ha sido reducida significativamente (ver Capítulo 5.5 para posibles explicaciones). Estos dos elementos (el mercado doméstico / la exportación a todas las destinaciones) no estaban incluidos en el diseño original, sino que emergieron alrededor de 2005 bajo la presión de ONG internacionales. Conjuntamente hacen que AVA pueden dar un impulso a la gobernanza forestal, ya que en la mayoría de los países el número de empresas exportando a la UE es bastante limitado.

***Lección aprendida:*** *Con excepción del desafío de la deforestación, el diseño del PA UE FLEGT puede acomodar desarrollos recientes y puede probar lo suficientemente flexible para responder a otros cambios en el futuro. No obstante, se necesitarán algunos cambios en el enfoque de implementación.*

#### 5.2.5 Omisiones en el Diseño

Además de las debilidades mencionadas en los párrafos anteriores, algunas otras omisiones en el diseño del Plan de Acción fueron identificadas en la literatura por informantes claves y también durante las visitas de campo:

- La comunicación – como se dijo anteriormente - es un elemento faltante importante del PA UE FLEGT; como un Programa emblemático UE, FLEGT requiere una estrategia de comunicación

adecuada y medios correspondientes, pero hasta recientemente, no había una estrategia de comunicación, explícitamente “estratégica”. Dicho esto, han habido muchas actividades de comunicación ad hoc, documentos de información y publicaciones de profundidad y amplitud variable sobre FLEGT por, entre otros IFE y la CE. La CE también ha participado, de manera prominente, en foros internacionales relevantes sobre FLEG/FLEGT (incluyendo OIMT, *Chatham House* y *World Forestry Congress*), lo que ha apoyado a promover la conciencia global sobre FLEGT. Y desde 2014, se han desarrollado elementos de una verdadera estrategia de comunicación.

Dos temas adicionales que no han sido bien comunicados son los beneficios atribuibles al PA UE FLEGT (tales como reformas legislativas, la transparencia y la participación de actores múltiples) y su relevancia para otros sectores como la agricultura comercial y la minería. Los efectos del trabajo FLEGT sobre otros sectores por lo tanto son debajo de su potencial y el impacto general es limitado.

En segundo lugar, el trabajo hecho bajo FLEGT, que requiere inversiones significantes de actores del sector privado, tendría que ser acompañado por una campaña de promoción de logros FLEGT, contribuyendo a un imagen mejorada para el sector de madera (especialmente madera tropical) – el cuál ha sufrido de publicidad negativa alrededor de madera ilegal. Hasta la fecha, se ha hecho poco para remediar ésta situación. Sin embargo, recientemente el *Global Timber Forum* ha iniciado (entre otros) la promoción del uso de madera como una materia prima verde respetuosa del clima. Finlandia ha tomado una acción similar a nivel nacional (ver AM Finlandia).

### 5.3 Eficacia del Plan de Acción

**EQ3: En que medida las intervenciones y medidas políticas dentro de las siete Áreas de Acción han conducido a los resultados esperados (las salidas y los resultados)? Cuáles mecanismos, actores y factores han influido los niveles de logro, y cómo se incrementaría la efectividad de las Áreas de Acción?**

Este capítulo evalúa la efectividad general de los tres pilares principales y las siete Áreas de Acción. Se basa en los hallazgos y el análisis respecto a las intervenciones en cada uno de las Áreas de Acción – y sus nexos – como fue presentado en el Capítulo 4 (El estado de implementación). El logro de los objetivos PA UE FLEGT como tal se discutirá en el Capítulo 5.5, mientras que se discutirá la contribución del PA UE FLEGT a los objetivos más altos (Manejo Forestal Sostenible, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Sostenible) en el Capítulo 5.7.

La Figura 15, abajo, presenta una vista general de la efectividad del PA UE FLEGT y sus componentes, siguiendo la lógica de intervención reconstruida, presentada en el Capítulo 3, basada en el juicio de experto colectivo del equipo de evaluación, usando los hallazgos de las encuestas, el estudio de gabinete, las visitas de campo y todas las herramientas usadas (ver Capítulo 2 – Metodología).

## EU FLEGT Action Plan 2014: What works, what does not?

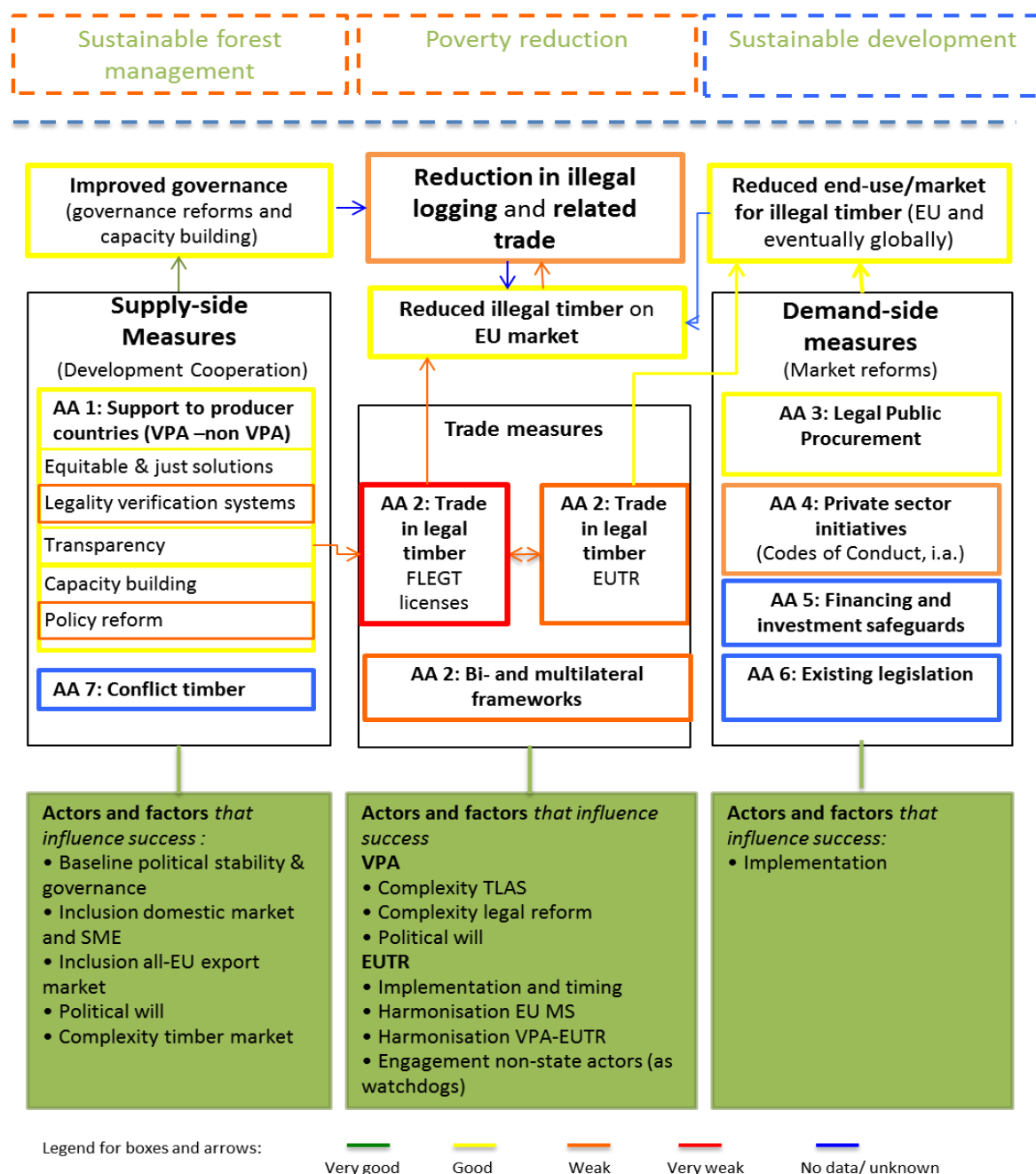


Figura 15: El Plan de Acción UE FLEGT 2014: Qué funciona y qué no funciona?

Los colores del contorno de las cajas reflejan el grado de efectividad lograda en cada Área de Acción y sus elementos constituyentes. Una caja con líneas **verdes** indica resultados particularmente buenos o una efectividad alta. Por ejemplo, la transparencia ha logrado un muy buen resultado. Cajas **amarillas** indican resultados o efectividad desde satisfactorios hasta buenos. Algunas Áreas de Acción son de color amarillo, al nivel de los objetivos directos (gobernanza mejorada, reducción de la madera ilegal en el mercado UE y demanda reducida por madera ilegal), los resultados generales son considerados de satisfactorios a buenos. Cajas **rojas** indican un rendimiento bajo. Un componente

en el Área de Acción 2 (Comercio de *Madera*) se considera problemático, esencialmente debido a las dificultades encontradas en producir madera con licencias FLEGT. Cajas **azules**, finalmente, indican datos insuficientes. Este es el caso particularmente para aquellas Áreas de Acción que han recibido poca atención (AA 5, 6 y 7). Los colores de las flechas reflejen la contribución de un Área de Acción a un objetivo o su interacción con otra Área de Acción. Una flecha **naranja**, por ejemplo, indica a una relación problemática entre Áreas de Acción o sus componentes. Flechas de color **azul** son usadas donde no se puede demostrar una relación causal entre elementos, por ejemplo, entre la demanda reducida para madera ilegal y la reducción actual en importaciones de madera ilegal – lo que parece muy relacionado con la recesión económica (ver Capítulo 5.5).

En términos de **medidas de oferta**, el *Apoyo a países productores (AA1)* contribuye a “gobernanza mejorada” (ver FERN, 2013; *Chatham House*, 2015; y Capítulo 5.5), pero las acciones diferentes han sido efectivas en grados diferentes; también, la alta variabilidad de país a país lo hace difícil de generalizar. “Soluciones equitativas” ha visto logros grandes, particularmente con respecto a la participación de actores nacionales diversos en procesos AVA. No obstante, al mismo tiempo, muchos grupos de pyme están - o arriesgan estar - afectadas negativamente por los mismos procesos. En muchos países “la transparencia” ha visto un progreso (ver Anexo 7), pero el trabajo sobre “sistemas de verificación de la legalidad” ha sido menos efectivo. La construcción de capacidades de la sociedad civil y del gobierno ha sido efectiva, pero actores del sector privado han sido relativamente descuidados. En muchos países, los primeros pasos de “reforma política” han sido realizados, pero aún queda mucho por hacer, particularmente referente a la implementación de legislación nueva. *Madera de conflicto (AA7)* no ha visto ninguna actividad o logro significativo.

A la fecha, las medidas de oferta no han resultado en la emisión de licencias FLEGT, aunque se espera que Indonesia y Ghana iniciarán la emisión de licencias en el futuro cercano.

Con respecto a las **medidas de demanda**, los esfuerzos hechos para desarrollar la legislación y regulaciones relevantes (FLEGT y EUTR) e iniciar su implementación, han sido bastante efectivos. La ‘legislación adicional’ bajo *Comercio de madera (AA2)* - y específicamente el desarrollo y la puesta en vigor del EUTR - y las *Políticas de Contratación Pública (AA3)* probablemente han contribuido – entre otros – a la reducción del consumo de la madera ilegal en la UE (ver Capítulo 5.5) y ambas Áreas de Acción son consideradas relevantes para lograr el objetivo directo de FLEGT. Por la falta de atención recibida de parte de la CE y los EM, las *Garantías de Financiamiento e Inversión (AA5)* y el *Uso de Legislación Existente (AA6)* no han sido efectivas. Las *Iniciativas del Sector Privado (AA4)* han visto varias actividades con éxito limitado.

Con referencia a **medidas de oferta**, las cajas relacionadas al Comercio de Madera (el EUTR y la emisión de licencias FLEGT) ha sido reflejado en los colores naranja y rojo respectivamente, dado que representan los elementos más desafiantes, en términos de la efectividad del Plan de Acción. Al lado de problemas relacionados con la implementación, su efectividad se ha visto limitada también por una falta de sinergia. Debido a la fecha de vigencia del EUTR y la ausencia de licencias FLEGT, los instrumentos aún no han tenido la oportunidad de apoyarse mutuamente (ver la flecha naranja).

En el Capítulo 6 se presentan recomendaciones para el aumento de la efectividad de las Áreas de Acción.

## 5.4 Implementación y Gestión del Plan de Acción

**EQ4:** *Los elementos del Plan de Acción UE FLEGT han sido implementados de manera balanceada, fortaleciendo y produciendo la sinergia esperada? Han habido vacíos o deficiencias en la implementación y la gestión del Plan de Acción UE FLEGT, y cómo éste ha afectado su efectividad general?*

La teoría de intervención reconstruida para el Plan de Acción UE FLEGT (descrito en el Capítulo 4.2) resalta las siete Áreas de Acción, las cuáles (cuando se buscaron colectivamente) se esperaba que

fueran suficientes para lograr los objetivos del Plan de Acción. Aunque el PA UE FLEGT no es un proyecto, requiere una gestión estratégica. Bajo ésta pregunta de evaluación, sobre todo se examina cómo la acción bajo el PA UE FLEGT ha sido planificado, gestionado, coordinado y monitoreado, y se evalúa el balance entre actividades en las diferentes áreas y la medida en que se han producido sinergías. Preguntas relacionadas con financiamiento están discutidas en el Capítulo 5.8.

#### 5.4.1 Gestión y coordinación

FLEGT es una política innovadora de la UE para enfrentar la tala ilegal, que va más allá de la cooperación al desarrollo tradicional, promoviendo la coherencia entre acciones en la UE y en países productores. Aborda temas de gobernanza y aplicación de leyes mediante una combinación de medidas de oferta y demanda e instrumentos, el compromiso político y la cooperación al desarrollo. Como tal, afecta a muchos actores de diferentes sectores, en países, instituciones y organizaciones a lo largo del globo. La gestión y la coordinación de los procesos y de los actores involucrados es un gran reto.

Las distintas **estructuras** creadas para la dirección, coordinación y vigilancia han sido descritas en el Capítulo 3.3 (la Arquitectura de Entrega del Plan de Acción UE FLEGT). Visto en conjunto, comprenden una imagen más bien difusa de los flujos de información y de toma de decisiones. La gestión de día a día, sin embargo, está con pequeños equipos de la oficina principal dentro de *DG DEVCO* y *DG Environment*, trabajando de tiempo completo o de tiempo parcial sobre el Plan de Acción UE FLEGT. La CE (la Oficina Principal) se enfoca en las negociaciones AVA y la gestión de contratos. *DG DEVCO* usa sus relaciones con países en vía de desarrollo, mientras que *DG ENV* mantiene los lazos con los Estados Miembros UE.

El personal en las Delegaciones UE – DUE (*EU Delegations - EUD*) gestiona la implementación de los AVA una vez que han sido firmados, y otras actividades relacionadas a FLEGT, como el MBC en China. Un reto mayor - identificado tanto por los DGs liderando y por varios DUE, como en Indonesia y China – se refiere a la alocación limitada de recursos humanos y políticos al trabajo FLEGT, tanto en la oficina principal como en las DUE.

La evolución de los AVA ha sido más exigente de lo previsto en términos de recursos humanos. El Plan de Acción UE FLEGT fue concebido como un proceso político que involucra acuerdos de comercio. También generó obligaciones de largo plazo relacionadas con los reglamentos de FLEGT y de EUTR y los AVA, como la participación en las Comisiones de Implementación Conjunta (*Joint Implementation Committees – JIC*). La ausencia de criterios para la selección de países socios para las AVA, la preferencia de éstos socios para el alcance de sus AVA para ser amplio en términos de productos y mercados, y las complejidades de los AVA habrán agravado la necesidad de tener los recursos suficientes para optimizar la gestión del Plan de Acción UE FLEGT. Aunque ha crecido la conciencia sobre ésta necesidad, los recursos administrativos internos de la CE asignados al Plan de Acción UE FLEGT no han aumentado y, según fuentes en la CE, son poco probable de hacerlo en el futuro. La CE requiere establecer prioridades para la asignación de sus recursos humanos y fondos limitados.

Al mismo tiempo, donde quiera que la CE haya hecho un compromiso político con la acción FLEGT, tendría que haber una asignación acorde de recursos humanos y financieros. En este caso no ha sido suficiente. En los pocos países donde el sector forestal es un sector de enfoque para la cooperación UE – por ejemplo en Honduras – la voluntad política y la provisión de recursos UE son suficientes para trabajar sobre actividades FLEGT. No obstante, en la mayoría de los demás países AVA, la evolución de AVA y manejo forestal son considerados por la CE como “adicional” a la cartera ordinaria. Esto se refleja en el número limitado de recursos humanos asignados a éstos AVA. Por lo tanto, FLEGT depende de obtener apoyo financiero o de otra forma de uno o varios EM – y esto puede darse o no. La percepción que el Plan de Acción UE FLEGT es una carga adicional y sin los

recursos correspondientes, según se dice, crea tensiones y apunta a una necesidad de mayor compromiso para FLEGT desde la CE y los EM.

#### 5.4.2 Planificación de trabajo, Monitoreo y Manejo adaptivo

Como fue indicado en el Capítulo 5.2 (Diseño del Plan de Acción), el enfoque experimentalista y bastante abierto del diseño FLEGT generalmente ha sido apreciado. Sin embargo, con respecto a la implementación, el análisis de problemas (país-) más específicos deberían ser conducidos, y los objetivos, procesos o indicadores relacionados al tiempo deberían ser definidos, con el fin de enfocar los esfuerzos, informar los actores y permitir la evaluación y el ajuste del trabajo, especialmente en el caso de cambios en el contexto (ver capítulo 5.1).

Primero, la implementación del Plan de Acción requiere un buen entendimiento de la(s) **situación(es) de la línea de base** en las diferentes Áreas de Acción y los EM/países socios. La toma de decisiones y la planificación estratégica deberían ser apoyados por investigación enfocada y objetiva, especialmente respecto a flujos de productos maderables, la medida y la naturaleza de la ilegalidad a lo largo de cadenas de suministro, tanto como las capacidades al interior del país y temas de la economía política. Para algunos países, particularmente en la region asiatica, tales estudios han sido conducidos, aunque no en gran detalle. Para los países socios africanos, hay pocos ejemplos de estudios de base sobre los cuáles se pueden construir programas. El informe reciente del auditor independiente respecto a permisos en Camerún es un ejemplo, aunque bastante tarde en la evolución del AVA. Con referencia al EUTR, un estudio de apoyo<sup>134</sup> fue emprendido por un equipo de proyecto externo y publicado en julio de 2011.

En consecuencia, la justificación para trabajar sobre ciertos temas o en ciertos países, en vez de en otros, muchas veces no es clara. No hay cuentas de la naturaleza y el alcance de los problemas a ser resueltos en países específicos, o de la secuencia, interdependencias y la efectividad probable de las intervenciones disponibles como solución. La ausencia de estudios de base también obviamente ha complicado las tareas de monitoreo de proceso e impacto.

Con respecto a países productores, la planificación e implementación general de la acción FLEGT es, al contrario, en gran parte **impulsada por la demanda** y, con referencia a AVA, tiende a ser impulsada por el país socio de la UE, mediante la Comisión de Implementación Conjunta del AVA (JIC o similar). La identificación de qué requiere apoyo en países AVA inicia en esos países, en un proceso coordinado por los DGs DEVCO y ENV. Las expectativas anuales para apoyo están preparadas por actores nacionales en consulta con facilitadores en el país y las DUE, y luego remitido al Comité de Dirección (*Steering Committee – SC*). La Comisión Europea entonces provee el Fondo UE FLEGT con una visión amplia del estado de arte con respecto a la implementación del PA UE FLEGT y las "expectativas anuales" para el apoyo de ser facilitado por el Fondo durante los próximos 12 meses. Esto constituye la base para la planificación anual de trabajo por el Fondo UE FLEGT, cuya misión consiste en responder directamente a la CE. De manera parecida, la planificación de trabajo del Programa UE FAO FLEGT también se forma por la demanda y responde mediante sus Convocatorias de Propuestas y el apoyo directo, y hay pruebas de que los dos programas de apoyo coordinan su trabajo.

En años recientes, se han iniciado pasos para **monitorear el impacto** de unos componentes del Plan de Acción UE FLEGT. Reflejando el carácter voluntario de los AVA, las Comisiones de Implementación Conjunta de los AVA en cada país, son responsables para decidir sobre qué se monitorea y cómo hacerlo<sup>135</sup>. En consecuencia, mientras que el resultado del esfuerzo de monitoreo responde a las

---

134 "Support study for development of the non-legislative acts provided for in the Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market"  
[http://www.efi.int/files/attachments/projects/timber\\_regulation/eutr-final\\_report.pdf](http://www.efi.int/files/attachments/projects/timber_regulation/eutr-final_report.pdf)

135 <http://www.euflegt.efi.int/vpa-monitoring>

necesidades específicas del país con respecto al AVA, podría contribuir solamente de manera marginal a cualquier monitoreo y evaluación emprendido por la CE o los EM, del PA UE FLEGT entero.

El Reino Unido, uno de los principales contribuyentes al PA UE FLEGT, ha comisionado revisiones anuales de su propio programa. Esto ha apoyado a clarificar cómo cuantificar mejor o evaluar de otra manera los avances. Estas revisiones (externas) han sido complementarias. La gestión de la contribución del Reino Unido es flexible, y capaz de adaptarse a circunstancias cambiantes. Esto se debe en gran parte, al compromiso y la franqueza tanto de su personal como del personal de sus donatarios. Ahora se da apoyo externo con respecto a algunos aspectos de gestión del programa; queda por ver si ésto afectará la capacidad de respuesta del programa <sup>136</sup>.

La CE, con apoyo del Fondo UE FLEGT, también ha desarrollado su propia herramienta para monitorear avances y logros en las diferentes dimensiones de gobernanza, en los distintos países AVA. Esta información es ante todo para uso interno <sup>137</sup>. También, esta herramienta ha sido introducida recientemente para haber tenido un impacto apreciable sobre la gestión en el período cubierto por ésta evaluación. El Programa UE FAO FLEGT también ha desarrollado un sistema para monitorear el impacto general de la multitud de sus proyectos de pequeñas donaciones del FLEGT a nivel mundial – pero no se ha publicado información sobre su uso.

Por lo tanto aparece que información de relevancia estratégica sobre avances y obstáculos fluye de los actores sobre el terreno a la autoridades nacionales y los administradores dentro de las Delegaciones UE y la CE, incluyendo mediante el Comité Directivo de FLEGT (*FLEGT Steering Committee*). Tal información sobre todo se refiere a los AVA, y parte de la misma está disponible en el dominio público <sup>138</sup>. No obstante, el avance general de la **implementación del Plan de Acción** contra las siete Áreas de Acción, y los objetivos específicos y más altos de FLEGT, no está monitoreado sistemáticamente.

En el contexto dinámico en el cual el PA UE FLEGT opera, la generación y el uso de información para la toma de decisiones estratégica y para la **gestión adaptativa** es crucial. Esto es especialmente relevante cuando se busca apoyo de alto nivel de la CE para superar dificultades que no pueden ser abordados por separado, cuando se toman decisiones sobre cómo se deberían tomar en cuenta circunstancias cambiantes en el contexto externo de FLEGT, y cuando se aboga el Plan de Acción FLEGT a otras partes de la CE. Esta falta de gestión estratégica ha limitado el potencial del Plan de Acción UE FLEGT y ha reducido su rentabilidad.

Por ejemplo, entre 2012 y 2014 ha habido un aumento en la exportación a China de troncos de palo de rosa (probablemente ilegales) desde muchos países de África Occidental, incluyendo dos países AVA (datos de *China Customs*). Sin embargo, las estrategias y actividades para cumplir con el PA UE FLEGT no tomaron en cuenta la información sobre éste comercio, a pesar del potencial de actores de apoyo – aún sea sólo a través del reconocimiento formal de éste comercio - en algunos países. Igualmente, la misión a China reveló (ver AM China) que en países AVA, empresas chinas reciben capacitación y dirección de varias ONG sobre las directrices chinas para inversores extranjeros. No obstante, durante las visitas a los países AVA, el equipo de evaluación no ha encontrado pruebas de tales iniciativas. Parece que la actividad liderada por China esta relativamente aislada de los procesos AVA en los países AVA. Existe la posibilidad de reforzar los intercambios entre los actores chinos y de países AVA para conectar los inversores extranjeros chinos con las plataformas y procesos AVA en el país, con el fin de aumentar sinergias y el entendimiento mutuo. Donde

---

136 Ver AM Reino Unido.

137 <https://www.deepdyve.com/lp/elsevier/proposing-an-indicator-framework-for-flegt-voluntary-partnership-2oPJRNTHYo>

138 <http://www.euflegt.efi.int/vpa>

corresponda, países AVA podrían invitar funcionarios chinos de alto nivel para participar en las reuniones de su Comisión de Implementación Conjunta del AVA (o equivalente), al menos como observadores.

Mientras que limitaciones o desafíos, tales como la cuota cada vez menor de la UE en la exportación de productos maderables de países socios o los problemas de deforestación, se han vuelto cada vez más aparentes y urgentes a través de los años, el PA UE FLEGT no ha sido adaptado para reflejar éstos cambios. Igualmente, el resultado de la investigación centrada en la deforestación causada por el consumo en la UE, ya sea por encargo de la CE (*VITO, CICERO, y IIASA, 2013*) o más recientemente por otros<sup>139</sup>, no parece haber resultado en algún cambio de enfoque o estrategia.

### 5.4.3 El balance y la sinergia entre los elementos

No todos los elementos del Plan de Acción han recibido igual atención durante la implementación. Dado que hay solamente una supervisión coordinada, limitada de la planificación de actividades a lo largo de todas las Áreas de Acción, los recursos tienden a ser asignados a las opciones percibidas como más efectivas o a las acciones de mayor demanda, y esto resulta en desequilibrios.

Al lado de la cooperación y del EUTR, **los AVA** se han vuelto uno de los componentes más prominentes del PA UE FLEGT, como consecuencia de los recursos financieros y humanos que se han dedicado a ellos. Este apoyo fue posible gracias a la disponibilidad de Cooperación al Desarrollo Oficial para el Área de Acción 1 (Apoyo a Países Productores). Estos fondos han estimulado la reforma de gobernanza, la clarificación y el mejoramiento de marcos legales, la construcción de capacidades y la promoción de toma de decisiones por actores múltiples, la transparencia y la toma de responsabilidad. No obstante, los países que han buscado negociar AVA con la UE tienen características bastante diferentes y sus razones para entrar en la negociación difieren – desde satisfacer las pre-condiciones para pagos REDD+ (Guayana), hasta quebrar con las prácticas del pasado (como en Indonesia, Honduras o Liberia).

Muchos observadores piensan que el trabajo AVA ha sobre enfatizado los **sistemas de aseguramiento de legalidad (SAL)**, y específicamente sus aspectos técnicos. Mientras que éste énfasis ha proveído un fuerte incentivo para la participación y mucho impulso inicial, éste impulso a veces ha superado el trabajo necesario sobre marcos legales y/o capacidades nacionales para administrar y monitorear la implementación del AVA (Encuesta Países AVA - Ghana; AM Liberia). AVA, como actualmente son concebidos, no serán factibles en todos los países, y deberían ser considerados cuidadosamente contra otras opciones (afuera del contexto AVA) para orientar apoyo relacionado con FLEGT(ver Informe Especial sobre AVA, Anexo 7, Volumen 2).

Dentro de AVA y más generalmente en la acción FLEGT, **la aplicación de leyes** es un área que ha recibido poca atención a pesar de contribuir la “L” y la “E” de la palabra FLEGT. Los esfuerzos para fortalecer la independencia de tribunales y de la policía, por ejemplo, han sido limitados a un pequeño número de talleres e informes de consultoría, y poco apoyo ha sido ofrecido para mejorar los servicios de aduanas, incluyendo el desarrollo de estadísticas de comercio más precisos que pueden aportar a minimizar el fraude.

Sinergías han sido desarrolladas exitosamente entre algunas herramientas FLEGT. Por ejemplo, el EUTR (“opción adicional”) y la contratación pública han estimulado iniciativas del sector privado, particularmente la certificación. No obstante, se había podido hacer más. Los capítulos 4.1 y 4.2 discutieron la sinergia potencial entre los instrumentos **AVA y EUTR**; influencia considerable en los AVA y otros países (incluyendo estos, como China y Vietnam, que suministran productos hechos por lo menos con parte de madera importada) podría ser logrado por el uso estratégico del EUTR.

---

139 <http://www.fern.org/campaign/EU-drivers?page=1>



Aunque la subsidiariedad ha sido parte del problema, también es el caso que el EUTR está siendo implementado en aislamiento relativo de otras acciones FLEGT.

Como fue indicado en el Capítulo 4.4, **Iniciativas del Sector Privado** han recibido relativamente poca atención, al menos en parte, debido a una falta de coordinación y monitoreo general del PA UE FLEGT. Mirando hacia el futuro, las iniciativas del sector privado son un Área de Acción que requiere fortalecimiento, tanto como un cambio de enfoque hacia productores y comerciantes en países productores. Bajo el Plan de Acción, esfuerzos para enfrentar la tala ilegal se han enfocado inicialmente en el suministro de grandes concesiones, de largo tiempo – presumiblemente a causa de su capacidad de producción y enfoque de exportación. Sin embargo, gran parte de la madera importada por EM de la UE no se origina de tales concesiones. También, el alcance de la mayoría de los AVA incluye productos para el uso final doméstico, la mayoría de lo cual es probablemente suministrado por pyme. Reconociendo ésto, se han iniciado recientemente esfuerzos para apoyar pyme bajo el PA UE FLEGT. Esto ayudará a corregir el desequilibrio inicial y, siempre que un marco regulatorio adecuado esté en su sitio, puede incrementar significativamente el impulso hacia los objetivos del PA UE FLEGT.

#### **5.4.4 Comunicación**

La evaluación ha identificado un desfase principal en la implementación del PA UE FLEGT. La arquitectura inicial de entrega no incluyó una estrategia de comunicación explícita, a pesar de la supuesta prominencia del PA UE FLEGT y su carácter innovador y político (Capítulo 5.2). En 2013 se estableció un equipo de especialistas en comunicación en el Fondo UE FLEGT, pero ahora esto es muy reciente para permitir una evaluación de su contribución al Plan de Acción. Se enfoca sobre todo en los AVA y suministra, por demanda, algunos servicios estratégicos, de gestión de conocimiento y de medios. Además, no es claro si la CE y EM darán a esta unidad la estatura suficiente para que sea influyente, particularmente con actores externos como organizaciones multilaterales, otros países, servicios diplomáticos, y a lo largo de la CE.

Algunos actores de la UE reconocen la necesidad para una unidad de especialistas de comunicación, y éste reconocimiento parece particularmente oportuno dado que: (a) las sensibilidades que rodean el progreso de la emisión de licencias FLEGT; (b) la necesidad para clarificar sí y cómo la acción FLEGT puede abordar las amenazas a los bosques y pueblos dependientes impuestos por la agricultura comercial, y (c) la buena aplicación de leyes forestales y la gobernanza están cada vez más reconocidas como una precondition para compensaciones de carbono (REDD+ u otros).

### **5.5 El Logro de los Objetivos FLEGT**

***EQ5: En que medida los objetivos del Plan de Acción UE FLEGT han sido logrados o tienen probabilidad de ser logrados? En que medida y cómo acciones bajo el PA UE FLEGT han contribuido a estos logros y en que medida éstos logros fueron resultado de otros instrumentos y tendencias? Cuáles actores, factores y mecanismos están afectando el impacto del PA UE FLEGT? Cuáles actores se han beneficiados y cuáles no lo han logrado?***

#### **5.5.1 Distintos objetivos FLEGT**

En el Capítulo 5.2 se presenta una teoría de intervención reconstruida para el PA UE FLEGT y se discute la “jerarquía de objetivos”. Para recordar, el objetivo general del Plan de Acción es “la reducción de la tala ilegal y el comercio relacionado”, logrado mediante tres vías de impacto y sub-objetivos: “el establecimiento de instrumentos de comercio los cuáles buscan minimizar la disponibilidad de productos maderables ilegales en el mercado europeo”, “medidas de demanda para reducir el uso final de madera ilegal adentro de la UE”, y “la gobernanza forestal mejorada para reducir el suministro de productos maderables ilegales”. En éste Capítulo se revisa cada uno de éstos objetivos a su vez para evaluar la medida en que han sido logrados o tienen probabilidad de ser

logrados y la medida en que el Plan de Acción UE FLEGT ha contribuido a su logro. Se identifican limitaciones claves que evitan el logro de cada objetivo, tanto como actores y factores que explican éxito o fracaso (ver Figura 15 en Capítulo 5.3).

Como fue indicado en el Capítulo 2 (Metodología), parte de la respuesta de ésta pregunta de evaluación esta obstaculizada por la falta de datos confiables sobre la tala ilegal y el comercio relacionado. Eso es una restricción fundamental para la evaluación. La información recopilada para la evaluación tiende a confirmar que, con excepción del Reino Unido, ni la producción, ni el comercio de productos maderables ilegales, esta siendo monitoreado. No obstante, varios AM sugieren que el monitoreo debería ser una precondition para: (a) revisar ya sea el PA UE FLEGT o el EUTR (Finlandia); y (b) negociar un AVA (Vietnam). Un AM (Indonesia) sugiere que se han producido mayores descensos en varios componentes de ilegalidades relacionados con la exportación. Las encuestas de la evaluación sugieren que los logros del PA UE FLEGT relacionados con la tala y el comercio ilegal han sido modestos, y que el volumen de madera talada y comercializada ilegalmente ha disminuido sólo ligeramente.

Una evaluación reciente del EUTR y del PA UE FLEGT, concluye *“aún no podemos decir que las medidas políticas han reducido la tala ilegal en países de origen sospechoso, aunque puede ser que la han reducido”* (Jonsson *et al*, 2015). Un Monitor Independiente del Mercado (*Independent Market Monitor - IMM*) ha sido el encargado de monitorear el mercado de la UE para productos con licencia FLEGT, pero su mandato no incluye el monitoreo de la importación de la UE de productos maderables ilegales (Oliver, 2014)<sup>140</sup>. Además, los datos suministrados por el IMM pueden confundir a los usuarios por comparar madera del bosque tropical con madera de plantaciones en países tropicales (Oliver, 2015b). Esta ausencia de datos sin ambigüedades de relevancia estratégica, es una desventaja para Autoridades Competentes diligentes y para monitorear la efectividad del Plan de Acción.

La falta de otras fuentes pertinentes justifica el uso, para ésta evaluación, de la metodología y los datos que *Chatham House* ha adoptado como una contribución al PA UE FLEGT, aunque no bajo contrato de la CE. Aquel trabajo ha sido revisado por pares y esta basado sobre encuestas de las percepciones de expertos y la revisión de literatura. Para ésta evaluación, aquel trabajo ha sido complementado para generar estimaciones de la producción y el comercio ilegal de productos maderables para un set de países más exhaustivo. Gráficos y una introducción a la metodología y a datos están presentados en el Apéndice 1.

### **5.5.2 Objetivo General: La Reducción de la Tala Ilegal y el Comercio Relacionado**

El uso final de productos maderables en mercados a lo largo de América del Norte, Europa y Asia (particularmente en el sector madera) declinó substancialmente durante la segunda mitad de la última década. Esto refleja factores independientes del PA UE FLEGT, notablemente la quiebra de una burbuja financiera global e incrementos en las tarifas aplicadas a las exportaciones de troncos de Rusia (ambos durante 2008). El consumo en muchos países no se ha recuperado – China es una excepción notable. El descenso es evidente en la importación de la UE, igual desde países AVA y no AVA (independiente de la probabilidad de que importaciones sean ilegales). Aunque este descenso en importaciones contribuye considerablemente al logro de este objetivo general (asumiendo que la ilegalidad de estas importaciones no ha aumentado mucho), no necesariamente ha llevado a una reducción en el porcentaje de la producción y el comercio ilegal de cierto país.

Las estimaciones resumidas en el gráfico superior en Apéndice 1 indican que, al fin del período cubierto por ésta evaluación, China probablemente se había vuelto la destinación para más de la

---

<sup>140</sup> Además, dicha misión no requiere avances en la UE para ser comparada con la de los mercados en otros lugares (*ITTO 2004*; Oliver 2014, 2015).

mitad del volumen – en equivalente de madera en rollo (*roundwood equivalent* -“RWE”) - de troncos, madera aserrada, chapas y contrachapados ilegales (como un grupo) siendo importada a nivel mundial. Rusia oriental y en menor medida Oceanía y África, suministraron la mayoría de la cantidad importada por China. Se podría concluir de esto que un enfoque en suministros a China y a la exportación posterior de China también sería crucial para el PA UE FLEGT. Tal conclusión es particularmente significativa dado que China es la destinación inicial para gran parte (o la mayor parte) del volumen RWE de las exportaciones de productos maderables “ilegales” de muchos países.

No es probable que el cambio en exportaciones de madera tropical a China que se muestra en ese gráfico (ya sea legal o no) es una consecuencia (no intensional) del PA UE FLEGT. El mercado de China ha sido mas favorable que el de la UE – lo que ayuda a explicar porqué el valor de la importación por unidad de volumen de troncos tropicales de China desde algunos países AVA es mayor al de la UE.

Aquel gráfico también indica que las importaciones ilegales de India, del mismo grupo de productos, tiende a incrementar (aunque lentamente) durante el período cubierto por ésta evaluación. Sarawak y Myanmar parecen haber suministrado casi todas estas importaciones por India.

El segundo gráfico en Apéndice 1 indica que China e Indonesia son las fuentes principales de suministro para productos maderables ilegales. En el caso de Indonesia, esto refleja asuntos de patrimonio (con respecto a ilegalidades en el sector de papel, que supuestamente han pasado hace varios años). El gráfico también apoya la conclusión de *Chatham House* que el comercio mundial en productos maderables “ilegales” ha aumentado desde 2009, a pesar del EUTR y de la enmienda a la Ley Lacey, e indica que este crecimiento es atribuible principalmente a China (la mayoría del cual se debe a troncos de palo de rosa).

En el segundo gráfico, la disminución en importaciones ilegales por la UE se atribuye no solamente a una disminución en el tamaño del mercado de la UE, sino también a la respuesta de aquel mercado al PA UE FLEGT, el cual habrá resultado en un incremento de la cuota certificada (osea verificada como legal) – incluyendo desde países AVA. Aquel gráfico sugiere que China es probablemente el proveedor principal de productos maderables ilegales a la UE, seguido por Rusia, Indonesia y otros países. Aunque no demostrado en aquel gráfico, la mayoría de la cantidad suministrada desde otros países se origina de países alrededor de la perifería oriental de Europa. Por lo tanto, parece que países que no son elegibles para la cooperación al desarrollo bilateral desde la CE suministran la mayoría de las importaciones de productos maderables ilegales de la UE. A diferencia, países AVA suministran la gran mayoría de las importaciones de madera tropical de la UE.

Los AM de Bosnia-Herzegovina y Rumania tienden a confirmar que la producción de madera de rollo industrial ilegal en el Oriente de Europa es, o ha sido, considerable durante el período cubierto por ésta evaluación. Sin embargo, la prevalencia de algunas formas de ilegalidad probablemente ha disminuido, particularmente cuando la tenencia ha sido restaurada después de una ocupación (como en los Estados Bálticos)<sup>141</sup> o durante conflicto (como en los Balcanes).

El tercer gráfico en el Apéndice 1, presenta estimaciones aproximadas para el volumen de madera en rollo industrial “ilegal” que se produce en países tropicales y Rusia, y la subdivide según, si esa madera en rollo se destina a la exportación o si es para uso final dentro del país de producción. Esto indica que aproximadamente la mitad del total es destinado para la exportación y que, con la excepción de Indonesia, países no AVA representan la mayoría del total. También indica que, cuando se excluye a Indonesia, la producción de madera en rollo industrializada ilegal en estos países ha tendido a aumentar durante el período cubierto por ésta evaluación (aunque en gran medida basado en la suposición de que la ilegalidad se ha reducido menos que la producción).

---

<sup>141</sup> Ver por ejemplo <http://www.wwf.se/source.php?id=1249027>

### 5.5.3 Sub- Objetivo 1: Instrumentos de Comercio

El PA UE FLEGT actualmente incluye dos instrumentos relacionados con el comercio: los AVA y el EUTR. A la fecha seis países han firmado un AVA, y otros nueve países están negociando un AVA. Además, se han firmado unos acuerdos bilaterales entre la UE y China, Japón, y otros países consumidores principales (ver EQ-3) para alinear esfuerzos para combatir la tala ilegal y el comercio relacionado.

Los AVA son centrales para la estrategia general del PA UE FLEGT. Cada AVA es un tipo de acuerdo comercial. Ahora que el EUTR está en vigor, un AVA ayudaría a un país a obtener o mantener acceso a mercados para productos maderables en la UE en el caso que la exportación de tales productos a la UE tiene un riesgo mínimo de ser ilegal. El incentivo dependería en parte, en cómo se implementa rigurosamente el EUTR.

El PA UE FLEGT ha sido diseñado para no conflictuar con las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Lo hace en parte por institucionalizar el carácter “voluntario” de los acuerdos, y en parte por proveer apoyo a países con el fin de ayudarles a transformar de manera suficiente y luego emitir licencias para sus productos de los sectores de madera y papel, para mantener el acceso a los mercados en la UE.

Un objetivo final de un AVA es el de implementar plenamente un sistema de aseguramiento de legalidad (“SAL”) mediante el cual una carga de productos maderables a la UE, que es considerada legal por el país AVA, puede ser enviada con una licencia FLEGT, aunque en el caso de Indonesia, el sistema se basa en empresa. De los seis países que ha firmado AVA con la UE, ninguno ha implementado su SAL suficientemente, y en consecuencia, ningún producto con licencia FLEGT ha sido colocado aún en el mercado de la UE. Como fue mencionado en el Capítulo 5.3, las fechas previstas para el inicio de la emisión de licencias FLEGT en varios países AVA han sido presentadas en varias ocasiones sin salvedades y no se cumplieron.

La medida en que se implementa el EUTR (ver Capítulo 4.2) como se esperaba, varía bastante entre los EM. La CE está iniciando la toma de medidas para remediar esta debilidad. También se monitorean lagunas potenciales, generalmente por la sociedad civil, independientemente ya sea de la CE o los EM. Análisis de estadísticas para las importaciones mensuales de EM (desde fuera de la UE) indica que los Operadores no están aprovechándose de las diferencias en la implementación del EUTR, entre EM. No obstante, las Autoridades Competentes informan que algunos Operadores creen que tal arbitraje podría suceder. Las Autoridades Competentes están cooperando cada vez más, entre ellos y con sus contrapartes en los EEUU y Australia, y periódicamente se reúnen en eventos denominados Intercambios de la Aplicación del Reglamento de Madera (*Timber Regulation Enforcement Exchanges*)<sup>142</sup>.

En algunos casos acuerdos bilaterales han contribuido a una reducción en la tala ilegal y el comercio relacionado, notablemente el Memorando de Entendimiento (MdE) de 2002 entre Indonesia y el Reino Unido. Varios otros países importadores de madera han firmado MdE con países AVA (ver AM Indonesia) y en otros lugares, con respecto a la tala ilegal y/o el comercio relacionado. Su impacto sobre la reducción de la tala ilegal no es claro.

Esfuerzos de la UE (incluyendo con el Banco Mundial) para involucrar otros países en minimizar su producción, exportación o importación de productos maderables “ilegales” no han sido prominentes. Estos incluyen el FLEG de Europa y Norte de Asia que ahora ha evolucionado en un

---

<sup>142</sup> <http://www.forest-trends.org/event.php?id=1176>

Instrumento de Vecindad y Asociación (*Neighbourhood Partnership Instrument*)<sup>143</sup>, con un enfoque en sostenibilidad.

#### 5.5.4 Sub- Objetivo 2: Diminución en el uso de productos maderables ilegales en la Union Europea

Estimaciones detalladas por el equipo de evaluación sugieren que, desde 2003, ha habido una disminución general en la importación de la UE de productos maderables “ilegales” (ver **Apéndice 1**). Aquella disminución en importaciones “ilegales” es probablemente atribuible a varios factores. Adicionalmente a los PCPM y el EUTR, éstos factores incluyen: (a) riesgo percibido (resultando en la sustitución por la madera de otras especies u otros materiales); (b) la recesión en la UE; (c) un precio aumentado (debido a por ejemplo (i) otros países – como China – cuyos mercados han estado más favorables que los de la UE, y (ii) una reducción en la ilegalidad y el agotamiento de bosques); (d) políticas de responsabilidad social corporativas; y (e) la competición de productos fabricados en China y otros lugares<sup>144</sup>. Desde 2013, la disminución en el volumen de varias formas de productos maderables importados en la UE (ya sea legales o ilegales) ha tendido a frenar, parar o invertir (excepto para troncos tropicales). No es claro si la ilegalidad de tales importaciones ha cambiado.

La evaluación también indica que: (a) conjuntamente, China, Rusia y países europeos no-UE suministran la gran mayoría del volumen RWE de productos maderables “ilegales” que están colocados en el mercado de la UE; (b) países AVA solamente suministran un estimado de 19% de la madera ilegal que llega al mercado de la UE; y que, (c) Indonesia representa casi la mitad de la cuota suministrada por los países AVA.

Parece que la CE no monitorea el carácter y el grado de la tala ilegal dentro de la UE. Sin embargo, se piensa que la tala ilegal es significativa en algunos países (especialmente Rumania (*EIA-Global 2015, Der Spiegel 2015*) donde un caso reciente expone debilidades en la verificación de la legalidad)<sup>145</sup>, y menos significativa hoy día que en el pasado en otros países (notablemente Letonia y Estonia (Kuresoo K, 2009)). El fraude sigue siendo una preocupación.

#### 5.5.5 Sub-objetivo 3: La gobernanza forestal mejorada para reducir el suministro de madera ilegal

**El Apéndice 2** presenta un resumen, en formato de tabla, de los hallazgos del equipo de evaluación sobre las mejoras - atribuibles a FLEGT - en la gobernanza forestal en los siete países AVA evaluados. Una limitación para tal análisis queda en **definir “gobernanza forestal”**; el PA UE FLEGT no define la gobernanza forestal, no analiza los problemas que deben abordarse o considera la mejor manera de abordarlos. No obstante, se han propuestos varios marcos analíticos para gobernanza forestal (Mayers et al 2002; FAO/Profor 2011; WRI, 2013; van Bodegom et al, 2008; Tegegne et al, 2014).

Basado en el marco desarrollado por Tegegne et al (EFI), combinado con entregas de los otros marcos, el equipo de evaluación desarrolló una herramienta simple para evaluar cambios en la gobernanza forestal. Se evaluaron seis aspectos de gobernanza que eran comunes en la mayoría de los marcos arriba mencionados: (a) la efectividad de la participación de actores, (b) la contabilidad y la transparencia, (c) la efectividad y eficiencia institucional, (d) las reformas de leyes forestales, incluyendo derechos de tierra, (e) la aplicación y el cumplimiento legal, y (f) las estimaciones de la tala ilegal (ver Apéndice 2). La revisión indica que la gobernanza forestal ha mejorado en todos los

<sup>143</sup> La amenaza existencial del cambio climático podría justificar el refinamiento de algunos reglamentos de la OMC.

<sup>144</sup> En términos del volumen de equivalentes de madera en rollo, las importaciones de la UE de productos del sector madera desde China han incrementado fuertemente durante los años centrales de la década pasada, aquellos desde Rusia disminuyeron fuertemente en 2008 y las importaciones de la UE de madera no tropical desde otras fuentes principales ha cambiado poco o tendía a incrementar.

<sup>145</sup> <http://eia-global.org/blog/pefc-dismisses-romanian-government-findings-clears-austrian-company-despite>

países, pero que quedan retos fundamentales. Abajo, se resumen los hallazgos con respecto a los criterios principales usados. Para una descripción más detallada se refiere al Informe Especial sobre AVA en el Anexo 7 del Volumen 2.

**La participación efectiva de actores** - En la mayoría de los países AVA evaluados, éste fue mencionado como uno de los logros principales del Plan de Acción. En todos los países evaluados, las capacidades de actores fueron fortalecidas, independientemente de su punto de partida. El nivel de participación varía de país a país y de actor a actor. Tres diferentes patrones de participación emergieron de los datos: a) consulta de actores, b) participación técnico formal y c) participación política formal. Cuando se compara la participación de representantes de OSC/ONG con la de representantes del sector privado, los representantes de OSC/ONG están menos involucrados en entes formales técnicos y aún menos frecuentes en los organismos formales políticos. Esto es especialmente el caso en los países Asiáticos. Se pueden aprender valiosas lecciones de éstos países que demuestran una fuerte participación formal de todos los actores.

En general, se puede concluir que la participación de actores conduce a mejores resultados (valor agregado). Asuntos que requieren atención incluyen las capacidades del sector privado y la involucración formal de OSC, pueblos indígenas y dependientes del bosque, y actores locales y regionales.

**La contabilidad y la transparencia** - *Global Witness*<sup>146</sup> trabaja sobre la transparencia, ha usado un enfoque de cuadro de mando, y en los siete países AVA estudiados (Camerún, Ghana, Liberia, Perú, Ecuador, Guatemala, y República Democrática de Congo) reportó avances considerables poniendo la información del sector forestal a disposición del público. No obstante, la evaluación del Proyecto en 2012 advirtió: “Durante cuatro años, los boletines de calificaciones han demostrado que acuerdos que suenan positivos, compromisos e iniciativas, no necesariamente resultan en la aplicación efectiva en todo el sector. El modelo de ‘business as usual’ de la explotación de recursos forestales puede encontrar maneras de evitar las mejores leyes establecidas” (Buchy, Hobley y Mendoza 2013). Preocupaciones similares se plantean en otros informes (Ongolo y Karsenty, 2015).

Fern (2013) reportó que mientras todos los AVA incluyen anexos estipulando los tipos de información que debería ser puesta a disponibilidad, solamente dos de seis países tienen leyes que garantizan libertad de información. Estos hallazgos fueron confirmados durante las visitas de campo del equipo de evaluación. Monitores Independientes han usado un *Freedom of Information Act* de manera exitosa, para obligar al Gobierno de Indonesia de permitirle el acceso a la documentación que requieren para llevar a cabo su trabajo (AM Indonesia).

**La efectividad y eficiencia institucional** - Los procesos AVA muy probablemente han contribuido en la mayoría de los países AVA – ya sea países negociando o implementando un AVA - a mejorar el rendimiento de las instituciones gubernamentales, mejorar la claridad sobre roles y a coordinación mejorada (ver la tabla de Anexo 2). Sin embargo, las líneas de base de los países, aunque no disponibles, podrían haber demostrado diferencias significativas en sus posiciones de arranque. Ghana, Indonesia y Vietnam, probablemente ya tenían buenos niveles de rendimiento cuando iniciaron sus respectivos procesos AVA. En Ghana, Indonesia y Vietnam la coordinación entre los varios ministerios (o equivalentes) incluidos en FLEGT, y la coordinación con los demás actores es satisfactoria, mientras que para Camerún, Liberia y Costa de Marfil el mecanismo de coordinación fue débil. Las capacidades de los ministerios a cargo requieren ser o están fortalecidos (Camerún y Liberia), mientras que la disponibilidad limitada del ministerio a cargo representa un desafío en Costa de Marfil.

---

<sup>146</sup> <http://www.foresttransparency.info/about-us/the-project/>

En Ghana, Indonesia y Vietnam las mejoras parecen ser sostenibles, debido a las situaciones políticas relativamente estables. En otros países como Liberia el conflicto político ha estancado la mejora (igual que en otros países no visitados como Malasia, RDC, Tailandia, República Centroafricana, ver Anexo 7). En Costa de Marfil la voluntad y el compromiso político parecen detener el rendimiento. Así, aunque los procesos AVA podrían ser prometedores para el rendimiento institucional, en algunos países se ve el proceso sofocado por conflicto y falta de voluntad política.

**Las reformas legislativas forestales, incluyendo los derechos de tierra** – los AVA, tanto los firmados como los que están en negociación, son reconocidos en gran parte por su impacto potencial sobre la reforma legislativa, en dos maneras. Primero, son un factor de empuje para países, especialmente éstos con una legislación menos moderna, para revisar su normatividad forestal y abordar (algunos) retos diferentes, tales como la explotación económica forestal, los impactos sociales, o MFS. Al mismo tiempo, manteniendo firme la preeminencia de la legislación nacional, AVA también dirigen la reforma para provocar que marcos nacionales se vuelven más compatibles, basado en conceptos contenidos en el Plan de Acción FLEGT.

Aunque en todos los países visitados se han realizado pasos para ya sea definir las reformas legislativas necesitadas o para iniciar el proceso de reforma, el trabajo principal de reforma legal queda por hacer. En la mayoría de los países AVA visitados aún hay asuntos por resolver respecto a la asignación de tierra, permisos/licencias de explotación viejas, y derechos de tierra. La literatura provee hallazgos similares: los procesos AVA han producido pocos avances en obtener “derechos sustanciales” para comunidades, a pesar de avances considerables con “derechos procesales” (como la participación) (Duffield y Richards, 2014).

Las OSC han participado muy activamente en la planificación de las SAL de AVA y en la identificación de lagunas, inconsistencias y omisiones en el marco legal. No obstante, es poco probable que el actual proceso de reforma legal sea lo más transparente e inclusivo: *“AVA no han sido capaces de impulsar reformas de Códigos de la Tierra los cuáles legalmente reconocen regímenes tradicionales de tenencia, y por lo tanto están limitados a abordar conflictos por la tierra más amplios que resultan de usos de la tierra competitivos y traslapantes. En la mayoría de los países AVA, la importancia económica del sector forestal es mucho más pequeña que aquel de los sectores de agricultura o de minería, lo que contribuye a que los AVA no sean capaces de abordar la política más amplia de planificación de uso de la tierra.”* (Bollen y Ozinga, 2013).

**La aplicación y el cumplimiento de la ley** – La evaluación del impacto de los AVA sobre la aplicación y el cumplimiento no es positivo. El trabajo verdadero no ha iniciado en la mayoría de países negociando un AVA; respecto a los países implementando un AVA, el trabajo o no ha arrancado o los avances han sido limitados. Las visitas de campo emprendidas recogieron información anecdótica sobre mejoras específicas, pero, o bien todavía hay un largo camino por recorrer para lograr resultados significativos, como en el caso de Camerún, o el sistema funciona de forma satisfactoria debido a que se basó en los marcos e instituciones nacionales preexistentes. Obviamente, la aplicación y el cumplimiento de la ley son temas amplios, relacionados con otros factores tales como el nivel de desarrollo, la capacidad institucional, o corrupción, y no solamente al manejo forestal y al marco legal forestal. Sigue siendo un elemento crucial asegurar que AVA son efectivos entregando resultados en términos de la tala ilegal reducida y / o la promoción del MFS.

**Estimaciones de la tala ilegal** – Tanto en Ghana y en Indonesia, la tala ilegal se estima de haberse reducido entre 2010 y 2013<sup>147</sup> (desde 59 al 49%, y de 60 al 40% respectivamente). En Vietnam, la importación de supuestamente madera ilegal ha crecido levemente. En Camerún, Liberia y Costa de Marfil no se han notado cambios significativos. Esfuerzos para reducir la ilegalidad de la producción de madera para uso final en el país productor serán particularmente desafiante donde los recursos

---

<sup>147</sup> Chatham House, 2014 reports/Expert perception Survey

forestales están claramente agotados, especialmente en aislamiento de esfuerzos de reducir la demanda, reducir el desperdicio, disminuir las exportaciones, incrementar las importaciones, plantar árboles adecuados, y sustituir madera por otros materiales.

## 5.6 Resultados Emergentes de la Acción FLEGT

**EQ6:** *Cuáles otros resultados emergentes, no esperados, impactos y efectos secundarios, ya sean positivos o negativos, han sido causados por acciones FLEGT (incluyendo el EUTR)? Quiénes se beneficiaron y quiénes no lo hicieron, y mediante cuáles mecanismos?*

Este capítulo sintetiza hallazgos recogidos a lo largo de la evaluación, iniciando con una sesión dedicada a éste tema durante la Semana FLEGT de 2015, complementado por hallazgos de las encuestas y visitas de campo en los EM UE y en países productores.

### 5.6.1 La imagen deteriorada de la madera tropical y los cambios en el comercio

Un efecto secundario importante no deseado de la acción FLEGT es que todos los productos maderables tropicales están siendo percibidos como de alto riesgo. Este asunto se planteó durante la Semana FLEGT 2015 y en la Encuesta Pública, en la cual un respondiente afirmó “*FLEGT contribuye al ir hacia abajo del mercado de madera tropical en la UE*”. Las dificultades que madera tropical de muchos países productores plantean a los operadores para cumplir con el EUTR (en términos de documentación requerida por los sistemas de DD y la percibida vaguedad alrededor de la legalidad de madera) están señaladas como una causa para la reducción gradual en la demanda por maderas tropicales duras. Mientras que algunos estudios describen la reducción en importaciones de madera tropical como algo impulsado por una pérdida de competitividad con madera de zonas templadas y materiales alternativos (ATIBT, 2012<sup>148</sup>; FAO 2010<sup>149</sup>), otros también apuntan a la incertidumbre y a la ambigüedad alrededor del EUTR que podría “volverse detrimental para las exportaciones de madera tropical” (Giurca, 2013).

Los datos de Eurostat indican una reducción en importaciones de madera tropical del 60%, desde 3,4 millones de toneladas en 2003 a 1,5 millones en 2014. En términos de valor, la caída es un 43%<sup>150</sup>. Esta tendencia está demostrada en la Figura 16. Dado que ésta reducción también se refiere a las importaciones desde proveedores con cadenas de suministro complejas (tales como para muchos productos importados desde China), algunos observadores piensan que éste potencialmente podría favorecer fabricantes en la UE y resultar en el EUTR siendo visto como una barrera para el comercio (AM China). Tal impacto no intentado podría también reducir el mismo impacto de FLEGT, ya que debilitaría el efecto del comercio con la UE como un incentivo para reformas del sector forestal en países productores.

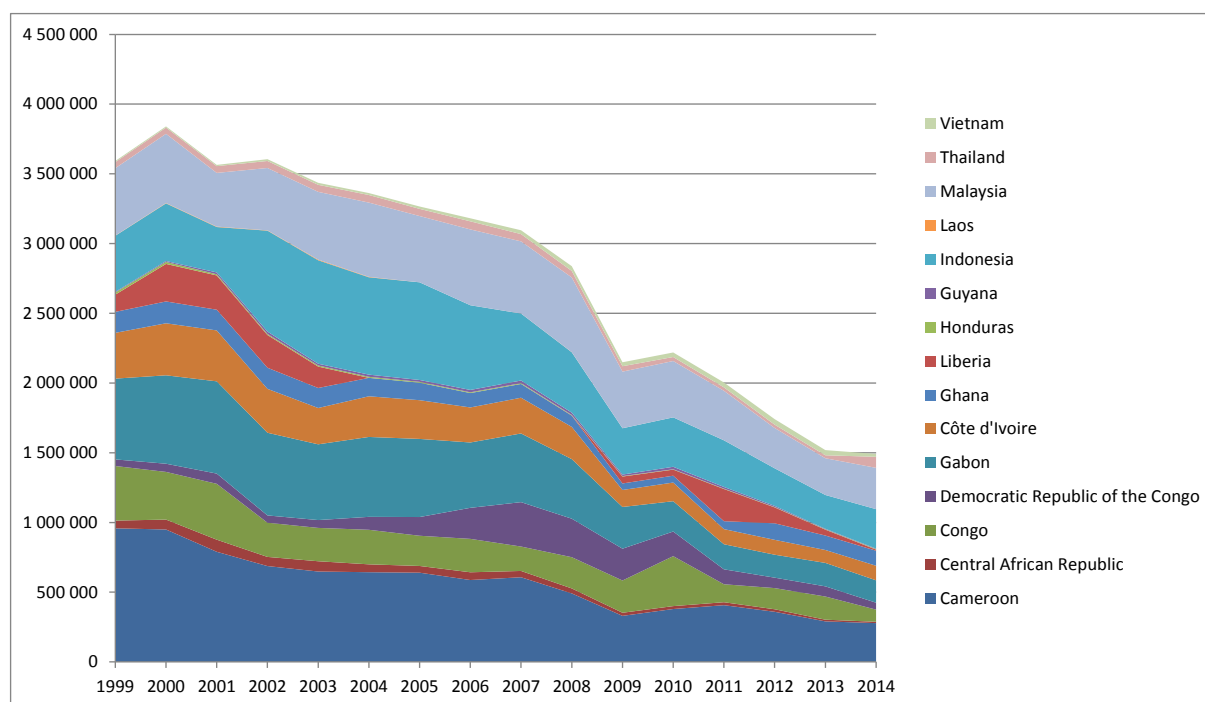
---

148 ATIBT, 2012 - *Etude de marches des débouchés des bois tropicaux certifiés sur le marché Européen. Projet ECOFORAF*

149 FAO, 2010 *Competitiveness of Tropical Timber Products at Major International Markets; Trends and Opportunities for small and medium scale producers in developing countries*

150 Eurostat *Tropical wood imports to the EU from chapter 44 of the Harmonized System* - <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>





**Figura 16: Importaciones de madera tropical (países AVA) a la UE desde Capítulo 44 del Sistema Armonizado (Eurostat) – en toneladas**

Durante las visitas a EM de la UE, algunas empresas procesadoras que han usado históricamente madera tropical, confirmaron su cambio a madera templada, porque, entre otras razones, facilita el cumplimiento con el EUTR. Algunos EM afirmaron lo mismo (Encuesta EM, 2015): “Sin AVA [funcionando], los importadores evitan la madera tropical” (Holanda) y “Pequeños importadores ya no están importando” (Grecia). Un estudio reciente confirma que países importadores están renunciando al uso de madera tropical dado que “pequeñas empresas evitan importar madera tropical con el fin de escapar de las obligaciones de diligencia debida asociada con la entrada inicial a Europa” (CIRAD, 2014).

Los importadores resaltan que la reducción en importaciones de madera tropical empeoró con la entrada en vigor del EUTR (CIRAD, 2014). El estudio de CIRAD también enfatiza que, certificada o no, maderas tropicales tienen una “mala fama” y están asociadas en la mente pública con la deforestación y la tala ilegal. Este riesgo ya había sido identificado en un documento que indica que “también hay un peligro que los efectos de reputación sean negativos; es decir, el intento de establecer un sistema de aseguramiento legal tendrá éxito sólo confirmando a la vista del público consumidor del occidente que todas las maderas tropicales son sospechosas” (Verifor, 2006). El equipo de evaluación concluye que no se han emprendido acciones claras en el marco del PA UE FLEGT para mitigar éste riesgo a pesar de la participación de la CE (ver Artículo 18 sobre Incentivos de Mercado en todos los AVA: “Teniendo en cuenta sus obligaciones internacionales, la Comunidad se dedicará a promover un acceso favorable a sus mercados para los productos maderables cubiertos por éste Acuerdo”).

China también está respondiendo al EUTR y otra legislación de importación comprando madera de países de bajo riesgo como los EEUU, Canadá y Nueva Zelanda y cambiando por especies de bajo riesgo. La importación de China (por volumen) de madera de Rusia ha disminuido desde un 65,8% en 2007 a un 22,7% en 2013, mientras que las importaciones desde los EEUU, Canadá y Nueva Zelanda han incrementado por, respectivamente, >1.300%, >1.200% y 500%, entre 2008 y 2013 (CAF, 2014). En el caso de productos compuestos, sin embargo, la pregunta sigue siendo cómo empresas pueden

asegurarse que la madera desde países de bajo riesgo no está mezclada con madera desde países de alto riesgo.

Además del impacto del EUTR sobre el mercado de madera tropical, hay una falta de entendimiento de la política de la UE con respecto al apoyo a éste mercado específico. Varios respondientes a la Encuesta Pública cuestionan el compromiso a largo plazo de la UE promoviendo importaciones legales de madera, dado que sienten algo de fatiga FLEGT en la UE por la pérdida de velocidad del proceso. “*Porqué la CE no está colaborando de manera más eficiente con los EM para evitar ésta [reducción]*” (Encuesta Pública, 2015) es una pregunta formulada, mientras que otro respondiente piensa más francamente que “*FLEGT ha estado facilitando la acción de ONG extremistas que desean parar cualquier tipo de actividades de tala*”. Otro respondiente pregunta si compradores europeos aún están dispuestos a comprar madera tropical legal.

**Lección aprendida:** *Mientras que la reducción en importaciones de madera tropical no se puede atribuir claramente al EUTR o al Plan de Acción UE FLEGT, existe una clara necesidad de explicar los objetivos y mecanismos del EUTR a consumidores y productores, con el fin de evitar ambigüedades que causen reducciones adicionales en las importaciones de madera tropical en Europa – lo que a su vez podría contribuir al incremento de la tala ilegal ya que el comercio de madera tropical está cambiando a países menos exigentes.*

### 5.6.2 La confusión alrededor de los requisitos legales de los países consumidores

Varios países (EEUU, Australia, posiblemente Japón, en un futuro cercano) han desarrollado legislación para la importación de madera, algunos de ellos inspirados por el enfoque de la UE (EUTR). Países tales como los EEUU, Australia, China, Korea, Japón, o Suiza han desarrollado o están desarrollando sus propios sistemas de aseguramiento legal o sistemas del lado de la demanda, cada uno más o menos diferente del EUTR. Toda esta legislación de importación diferente ha contribuido a la confusión entre comerciantes y productores. Un respondiente a la Encuesta Pública sugiere que “el PA UE FLEGT tendría que tener sinergias con la Ley Lacey y con la Ley de Australia: preferiblemente habrá un sistema global”. Las características principales de los sistemas diferentes están descritos abajo:

**Australia** - En 2012 Australia ha promulgado su ‘*Illegal Logging Prohibition Act*’, la cual se hizo plenamente funcional a través de un reglamento secundario, la ‘*Illegal Logging Prohibition Amendment Regulation 2013 (No. 1)*’. Mientras que la prohibición sobre importación de madera ilegal ha sido efectiva desde 2012, el marco general, incluyendo requerimientos de diligencia debida, solamente entró plenamente en vigor en noviembre de 2014. Por lo tanto es muy reciente y hay poca información disponible con respecto a su efectividad. Una característica del sistema es el reconocimiento de esquemas de certificación (FSC, PEFC, y - cuando se han emitido - licencias FLEGT) como una manera de cumplir con los requerimientos de diligencia debida.

**EEUU** - En 2008, el Congreso de los EEUU revisó la Ley Lacey para incluir madera. Esto hizo ilegal importar cualquier planta cosechada o comercializada en violación de las leyes de los EEUU, de un Estado de los EEUU, o de legislación relevante extranjera. Uno de sus componentes es la prohibición de productos de madera de origen ilegal. La revisión fue posiblemente instigada por los desarrollos con FLEGT, los cuáles animaron activistas ambientales de los EEUU (Overdevest y Zeitlin, 2015) y a su vez contribuyó a crear un impulso para el paso del EUTR.

La Ley Lacey fue diseñada para ser simple y flexible - para adaptarse a las necesidades de las empresas individuales. Requiere a los compradores de los EEUU de evitar importar madera de origen ilegal, pero cómo mejor lograr ese objetivo se deja a los compradores mismos. El enfoque no se basa sobre documentos y no hay un requerimiento para la certificación o verificación del origen legal o para documentos que se aceptarían como prueba de legalidad. Es de notar que algunos países, tales como Honduras que exporta sobre todo a los EEUU y ha estado bajo fuerte presión

internacional, se benefician del apoyo bajo el PA UE FLEGT para responder mejor a los requerimientos bajo la Ley Lacey de los EEUU.

**Japón** - En julio de 2015, el Comité de política forestal del gobierno de Japón anunció legislación contra la tala ilegal para fortalecer la política de tala ilegal de Japón, la cual se espera promulgar a finales de 2015. La legislación borrador parece ser basada en el EUTR y se pueden encontrar algunos conceptos del EUTR en ella. Los elementos principales de la legislación propuesta son: (a) será mandatorio para importadores ejercer la diligencia debida del origen de madera y de información respecto a la cosecha; y (b) no habrá una sanción económica, sino una sanción por la identificación pública del nombre de la empresa, cuando la diligencia debida no está implementada de manera adecuada.

***Lección aprendida:** Comerciantes en países productores encuentran confusa la variedad de sistemas legales en diferentes países importadores; sistemas de Diligencia Debida, el papel de Servicios de Aduanas, los requerimientos de documentación, el reconocimiento de esquemas de certificación; y las sanciones varían de país a país. Actores del sector privado en varios países sugieren que esto ha tenido un impacto negativo en el cumplimiento y por lo tanto sobre la implementación del EUTR. Puede haber contribuido a un incremento en madera de alto riesgo entrando a países no-regulados que tienen estándares para legalidad menos exigentes que la UE.*

### **5.6.3 Los efectos sobre la certificación de MFS**

El impacto de FLEGT sobre la certificación es muy complejo y las opiniones están fuertemente divergentes: varias fuentes (las encuestas, entrevistas, documentación) sugieren que la acción FLEGT está estimulando el uso de esquemas de certificación y citan un aumento de la importación de madera certificada en Europa. Según un estudio reciente de IMM (Oliver, 2015), ha habido una creciente expectativa del mercado, particularmente entre grandes minoristas y compradores en el sector público, que productos maderables tendrían que ser certificados, sea por FSC o por PEFC. Otros argumentan que el EUTR y la acción FLEGT tiene un impacto negativo sobre la certificación del manejo forestal sostenible.

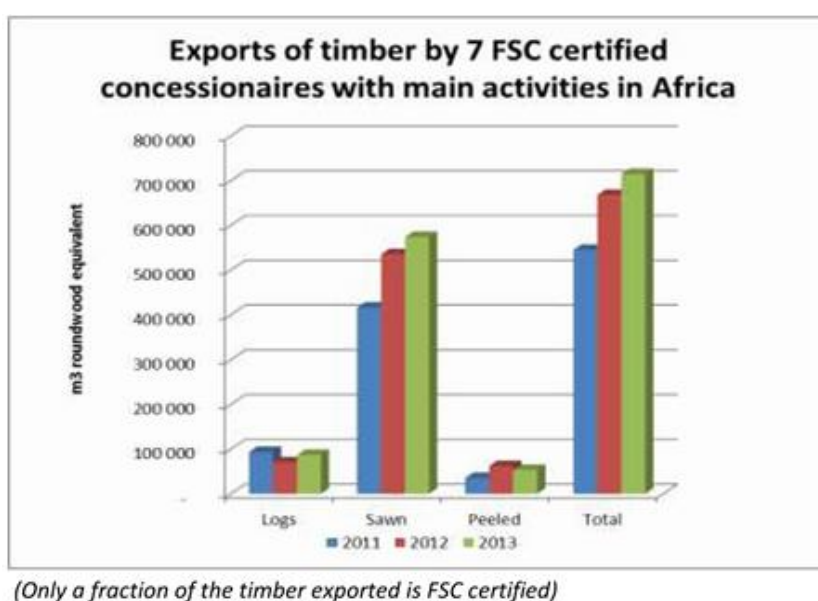
Actores del sector privado en la Guayana apoyan la primera visión. Están cada vez más interesados en los esquemas de certificación, dado que la producción de madera con licencia FLEGT está tomando más tiempo de lo esperado; mientras tanto los operadores buscan alternativas para cumplir con los nuevos requerimientos del mercado. Compradores, incluyendo la UE, parecen buscar la madera FSC, sobre todo, y bien pueden continuar haciéndolo aún después que madera con licencia FLEGT - habría aparecido en el mercado. En respuesta a tal demanda, hay una oferta creciente de madera certificada de FSC. En Ghana, FLEGT puede haber dado un impulso a la certificación FSC (solo CdC y madera controlada) ya que madera certificada FSC es, según las empresas más grandes, la mejor opción para demostrar el cumplimiento con los requerimientos de Diligencia Debida.

Las Políticas de Contratación Pública de Madera (PCPM) en los EM de la UE han tenido un impacto positivo sobre la demanda para madera certificada y la disposición del mercado para pagar el incremento de precio asociado (Encuesta EM). Basado en el PCPM en Holanda, por ejemplo, la industria hizo un acuerdo con el gobierno y estableció metas para el uso de madera certificada por todos los miembros de la organización de comerciantes de madera más grande (NTTA). Al mismo tiempo, según la Encuesta de EM, los EM importadores principales (Alemania, Francia, Holanda y Bélgica) no han incluido las licencias FLEGT en sus PCPM dado que consideran que éstas cumplen con la legalidad pero no con la sostenibilidad.

Preocupaciones sobre los posibles impactos negativos de FLEGT sobre la certificación forestal se plantearon durante el “*Forum International sur le développement durable de la filière bois du Bassin du Congo*” organizado en Brazzaville en octubre de 2013. Varios concesionarios exportando tanto

madera no procesada y procesada a Europa mencionaron una caída en sus ventas de madera tropical certificada durante los últimos 12 meses. En Camerún, las empresas de exportación dijeron que sus clientes estaban demandando la certificación de la legalidad más bien que un certificado de MFS. Un respondiente a la Encuesta Pública identificó la necesidad para construir un puente entre la certificación MFS/verificación legal voluntaria y los AVA.

La percepción que la certificación forestal está disminuyendo esta objetada por una reciente encuesta de concesionarios e importadores, la cual no encontró una caída significativa en la demanda para madera tropical certificada por FSC en Europa (CIRAD, 2014). La Figura 17, abajo, demuestra que las exportaciones por empresas certificadas por FSC, activas en África, han aumentado actualmente. Para ilustrar las dos visiones opuestas, el estudio de CIRAD cita dos concesionarios certificados, uno diciendo “... Antes del EUTR, nuestra cuota de FSC estaba creciendo, pero ahora es todo lo contrario ...” y el otro afirmando que “grandes clientes finales siguen requiriendo madera certificada por FSC”.



**Figura 17: Exportaciones de madera por concesiones certificados por FSC en África (CIRAD, 2014)**

El reciente estudio de IMM (Oliver, 2015) presenta otra perspectiva indicando que el mercado de la UE está parcialmente alejándose de productos "sostenibles" cubierto por etiquetas de productos específicos hacia la diligencia debida y la verificación de legalidad de la base de suministro entera.

**Lección aprendida:** Los pocos datos disponibles respecto al impacto del EUTR sobre la certificación forestal no demuestran alguna reducción medible o aumento en la demanda para la madera certificada en Europa. Más bien, importadores y clientes enfatizan que la situación puede cambiar una vez madera con una "licencia FLEGT" esté disponible.

Otro resultado importante es la vinculación entre la certificación privada y la emisión de licencias FLEGT. Hay una demanda general, desde actores del sector privado, para el reconocimiento de la certificación por los AVA y las licencias FLEGT. Mientras tanto, los esquemas de certificación, en particular FSC y PEFC, han adaptado sus estándares para incorporar los requerimientos de la legalidad del EUTR y de Diligencia Debida. Al mismo tiempo, los esquemas de certificación están mejorando sus estándares de legalidad y, como en el caso de Camerún, los estándares de la certificación privada pueden ser reconocidos como que cumplen con los requerimientos del AVA (ver AM Camerún).

#### 5.6.4 Procesos FLEGT en países no-AVA

En centro y sur América, solamente unos pocos países (Guayana, Honduras) están involucrados en procesos AVA y, antes de la implementación del PA UE FLEGT, la legalidad de madera no era una preocupación mayor. No obstante, otros países (Guatemala, Colombia, Perú, Bolivia, Suriname), algunos según se informa estimulados por las negociaciones en países AVA vecinos, ahora han iniciado el desarrollo de sus propios procesos, impulsados a nivel nacional, para desarrollar sistemas para reducir la tala ilegal y mejorar la gobernanza, muchas veces con financiamiento de UE FLEGT.

En Guatemala, para combatir la tala ilegal en el país, establecieron una mesa redonda de alto nivel y un foro de actores múltiples sobre temas de gobernanza forestal, involucrando 18 actores de la sociedad civil, el sector privado, el gobierno, comunidades etc. En Colombia, se estableció un Pacto Intersectorial por la Madera Legal, de carácter voluntario, el cual incluye a organizaciones de la sociedad civil y actores del sector público y privado como signatarios, entre otros, basado en conciencia sobre FLEGT. El Pacto, liderado por el Ministerio de Ambiente y la Oficina Presidencial para el Manejo del Medio Ambiente, tiene como objetivo asegurar que la madera extraída, transportada, procesada y comercializada se origina exclusivamente de actividades legales (ver también el AM Colombia).

Esta iniciativa también inspiró a iniciativas similares para abordar la tala ilegal en Perú. La administración colombiana también está cooperando con el mundo académico para definir con más precisión la legalidad y para contribuir a combatir la tala ilegal. Esto ha resultado en la revisión y la adaptación de currículos de escuelas forestales para mejor enfrentar esos asuntos, los cuáles anteriormente estaban pobremente documentados. Igualmente, hay iniciativas para combatir la tala ilegal en Costa Rica y Guatemala, y hay iniciativas de consumidores para incrementar la demanda para madera legal verificada en Colombia, México, y Nicaragua.

Aunque no está explícitamente previsto en el PA UE FLEGT, la difusión de los ideales FLEGT, aún en países que no son productores o importadores importantes de madera a la UE puede ser considerado como un éxito, como fue establecido durante la Semana FLEGT 2015: *“Panelistas de países no AVA describieron cómo el interés mundial en la legalidad, liderado por la UE y los rumores alrededor de FLEGT han provocado cambios en sus respectivos países. Aún si sus países no adoptan AVA como el mecanismo, parece que las lecciones que FLEGT está produciendo están igualmente aplicables para sus países como para los involucrados o interesados en involucrarse en un AVA”*.

**Lección aprendida:** *La UE y los EM tendrían que proseguir sus esfuerzos para apoyar la difusión e implementación global de los principios FLEGT. Al mismo tiempo, tendrían que presentar varias alternativas que las que pueden ser desarrolladas en países productores, el AVA siendo un enfoque pero no siempre el más apropiado, considerando los contextos y las capacidades de los países. Se requiere apoyo específico, tipo “à la carte”, para desarrollar sistemas de trazamiento, apoyar los diálogos multi-actores, proveer capacitación específica, entre otros.*

#### 5.6.5 Otros resultados positivos

Hay muchos ejemplos de resultados emergentes positivos respecto a manejo de conflictos, buena gobernanza, cooperación a lo largo de instituciones y reforma normativa en otros sectores.

En Indonesia, como en muchos otros países AVA, se reportó una cooperación aumentada y mejorada entre los diferentes ministerios y también entre las administraciones nacionales y locales, como un beneficio importante de la acción FLEGT, no menos importante ya que los administradores locales no suelen ser parte de los procesos de reforma de gobierno plenamente. Esta colaboración también beneficia a otros sectores.

En Guayana<sup>151</sup>, actores de un proyecto FLEGT gestionado por *Tropenbos* mencionaron niveles reducidos de conflicto como un beneficio muy importante del proyecto, en gran parte atribuible al diálogo de actores múltiples (*Multi-Stakeholder Dialogue - MSD*) a nivel regional instituido bajo el proyecto. Comunidades involucradas en la tala con motosierra expresaron su gran satisfacción con el hecho que se sigue un enfoque a conflictos diferente, no confrontacional, desde la experiencia MSD, no solamente en asuntos forestales, sino también en otras áreas.

En Honduras, según informa, la población indígena (Semana FLEGT, 2015) usa la fase de negociación de FLEGT para abordar asuntos más amplios de tenencia y uso de la tierra e incitan para una revisión de la legislación.

A veces se dice que FLEGT tiene el potencial de contribuir a desarrollos en otros sectores, notablemente el sector minero, en términos de la revisión normativa, buena gobernanza y procesos amplios de consulta de actores. Por ejemplo, la consulta pública en China para redactar las directrices para la Diligencia Debida de China<sup>152</sup> para cadenas responsables de suministro de minerales (con el fin de asegurar que empresas chinas pueden identificar y mitigar riesgos contribuyendo a disminuir el conflicto, violaciones de los derechos humanos y mala conducta alrededor del mundo) fue dicho para ser inspirado por el EUTR, pero el equipo de evaluación no encontró evidencia de esto.

## 5.7 El Logro de los Objetivos Superiores de FLEGT

***EQ7: En qué medida el Plan de Acción FLEGT ha contribuido a sus objetivos superiores en países socios? Mediante cuáles vías se han logrado éstos beneficios, y cómo se podría engrandecer la contribución del PA UE FLEGT a esos objetivos? Cómo las buenas prácticas de FLEGT podrían mejorar el trabajo en otros sectores?***

Al final se espera que el PA UE FLEGT contribuya a los objetivos más altos (metas) de *manejo forestal sostenible*, tal como a los objetivos globales de la Cooperación al Desarrollo de *reducción de la pobreza* en el contexto del *desarrollo sostenible*. Este capítulo discute en qué medida el Plan de Acción realmente contribuye a éstas metas.

### 5.7.1 El Manejo Forestal Sostenible

El PA UE FLEGT establece que:

*“Este Plan de Acción adopta el mismo enfoque que el usado en los procesos regionales en África y en Asia, y solamente trata con el asunto de la legalidad, sin embargo vale la pena darse cuenta que el objetivo más amplio de la UE es de promover el manejo forestal sostenible. Dado que en muchos países la legislación forestal está basada en la premisa del manejo forestal sostenible, en general la mejor aplicación legal resultará en manejo forestal más sostenible. Donde esto no sea el caso la UE tendría que promover una revisión del marco legal” (página 11).*

Según algunos de los actores consultados, particularmente del sector privado, hay una paradoja: mientras que se han hecho esfuerzos considerables para manejar los bosques tropicales de manera sostenible, resultando en un incremento del 30% en el área de bosque natural bajo manejo sostenible entre 2005 y 2010, y un incremento del 63% de todos los tipos de bosque tropical

---

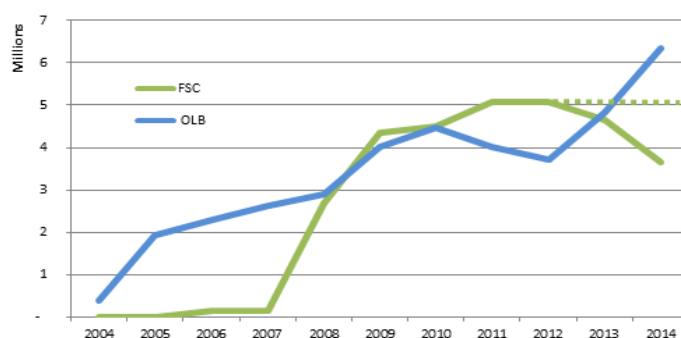
151 Informe de la Evaluación de medio tiempo del Proyecto ‘Supporting the integration of legal and legitimate timber markets into Voluntary Partnership Agreements’, Tropenbos, febrero de 2015

152 La Cámara de Comercio de Importadores y Exportadores de Metales, Minerales y Químicos de la China (CCCMC) lideró el desarrollo de los lineamientos en asociación con socios chinos e internacionales, incluyendo *Global Witness*” (<https://www.globalwitness.org/countries/china/promising-chinese-guidelines-mineral-supply-chain-checks-public-consultation-begins>)

certificado (OIMT, 2011), el apoyo a países productores en el marco del PA UE FLEGT no ha distinguido entre empresas madereras que no cumplen las normas y las que operan legalmente y responsablemente.

Por ejemplo, los resultados del ensayo “*test à blanc*”, blanco de prueba, en Congo (2012), cuyo objetivo fue evaluar la medida en que cada una de las empresas privadas ha cumplido con la cuadrícula de legalidad, nunca han sido publicadas en detalle, dejando una impresión que todo el sector privado no estaba cumpliendo, incluyendo las empresas certificadas por FSC. Como resultado de la falta de distinción entre los productores responsables y los menos responsables, bajo FLEGT, madera de países tropicales generalmente es considerada del alto riesgo, y los comerciantes e importadores tienen que emprender la debida acción de mitigación para verificar si la madera ha sido producida legalmente. Hay un consentimiento en el sector privado en que se deberían hacer más esfuerzos para reconocer y recompensar empresas certificadas y facilitar su acceso a licencias FLEGT.

Un análisis del equipo de evaluación sobre esquemas de certificación en países africanos AVA indica que las áreas forestales certificadas para MFS (FSC) no han aumentado desde 2010, mientras que las áreas certificadas para *Origine et Légalité des Bois* (OLB) (una certificación legal) han incrementado desde 2013, cuando el EUTR entró en vigor. Esto sugiere un interés de productores más bien en legalidad que en sostenibilidad<sup>153</sup>. Esto es particularmente el caso en Costa de Marfil, donde tres empresas fueron certificadas legalmente entre 2013 y 2014, probablemente para cumplir con los requerimientos del EUTR. Otra conclusión que se puede sacar es que la certificación legal no siempre resulta en la certificación para MFS – la cual se considera comúnmente como requiriendo un compromiso de estándares más altos que ‘simplemente’ cumpliendo con las leyes.



**Figura 18: Áreas de bosque certificado por FSC y OLB en países AVA africanos (Camerún, República Centroafricana, Gabón, Congo, RDC, Ghana, Liberia y Costa de Marfil)**

Nota: Una concesión certificada por FSC en Congo fue suspendida en 2013 y recientemente reasociada con FSC, ver la línea verde punteada. (Fuentes: ATIBT, 2011; FSC facts figures 2012, 2013, 2014; Bureau Veritas, 2014)

De los diez países AVA respondiendo a la Encuesta de Países AVA, siete consideran el “Manejo Sostenible de los recursos” como uno de las razones principales para participar en el proceso AVA (ésta respuesta fue dada más frecuente que “combatir la tala ilegal”). Entre los EM, el Reino Unido es el único país que esta apoyando fuertemente el enfoque en madera legal (en vez de en sostenibilidad) dado que se suponía que legalidad “*asegura que el proceso tiene pertenencia nacional*”. No obstante, esta posición no parece ser completamente compartida por los países AVA,

153 La certificación TLTV (*Timber Legality & Traceability Verification*) no es considerada, dado que SGS decidió eliminar éste servicio al inicio de 2012.



y tampoco la pertenencia nacional de los países productores siempre es manifiesta a pesar de la participación aumentada por todos los grupos de actores (ver también Capítulo 5.9).

Varios EM afirmaron que el desarrollo y la promoción de manejo forestal sostenible es el objetivo principal del PA UE FLEGT. En Alemania, varios actores apoyaron fuertemente la visión que enfocar en legalidad implica desviar la atención de la meta principal, que es Manejo Forestal Sostenible. Una conclusión que emerge de entrevistas con actores franceses es que, aunque un enfoque en legalidad puede aparecer inicialmente más factible, no logra el mismo nivel de consenso entre actores, ni lograría los mismos resultados que un enfoque en MFS podría haber logrado.

Las Políticas de Contratación Públicas de Madera (PCPM) en los EM (ver Capítulo 4.3) también están indicadas para las visiones diferentes entre los EM: la PCPM del Reino Unido reconoce las licencias FLEGT, mientras las de Alemania, Francia, Holanda y Bélgica no lo hacen, argumentando que *“La legalidad no tiene el mismo nivel que la sostenibilidad”*. Las demás respuestas recibidas a la Encuesta de EM incluyen las siguientes: *“Madera con licencia FLEGT ha sido excluida [de los PCPM] dado que es considerada como no sostenible”* y *“el objetivo político para y la decisión política sobre la contratación pública de madera fue para asegurar madera sostenible”*.

El treinta por ciento de los respondientes a la Encuesta Pública califican el impacto de PA UE FLEGT sobre el MFS como “bueno”, y el 28% lo califica como “pobre o muy pobre”. Respondientes a la Encuesta Pública mencionan la *“Falta de enfoque en preocupaciones sobre la sostenibilidad”* y *“la necesidad de un enfoque plenamente integrado con sostenibilidad como la meta final más bien que solamente legalidad”* como desafíos para el futuro. *“Andando más allá que la legalidad y moviéndose hacia la sostenibilidad”* es otra preocupación, mientras que *“Abordando la deforestación y asuntos de sostenibilidad”* y *“Vincular con REDD+ y la certificación”* están las dos acciones futuras FLEGT más mencionadas en la Encuesta Pública.

Al contrario, en países productores no involucrados en un proceso AVA, ha habido un fuerte aumento de áreas certificadas para MFS, especialmente desde la introducción del EUTR (ver Anexo 7 en Volumen 2).

Existe también un interés, entre los respondientes a la Encuesta Pública, en enfocar más en MFS para los pequeños agricultores, las comunidades y las pyme, como proveedores principales de madera a mercados domésticos. Estos productores locales muchas veces operan de manera informal y aplican prácticas no sostenibles. Ayudarles a desarrollar prácticas legales y sostenibles para suministrar los mercados domésticos también tendría un impacto directo en el objetivo más alto de la reducción de la pobreza (ver adelante), mediante el establecimiento de reglamentos más apropiados y un contexto más seguro.

### **5.7.2 La reducción de la pobreza**

Se espera que el Plan de Acción UE FLEGT contribuya al objetivo superior de *reducción de la pobreza*. No obstante, no provee directrices sobre cómo hacerlo, y generalmente está reconocido que éste objetivo va mucho más allá del ámbito de control del PA UE FLEGT. A pesar de todo, un rango amplio de actores vive en o interactúa con el bosque y cualquier programa que trata con forestería y gobernanza forestal necesariamente tiene un impacto en esas personas.

Otros desafíos relacionados con la evaluación del impacto de FLEGT sobre la pobreza son la falta de línea de base – no hay ejemplos donde tal estudio fue hecho antes de iniciar cualquiera acción FLEGT – y el asunto de atribución de efectos a FLEGT. Por ésta razón, la evaluación es bastante cualitativa, basada en percepciones expresadas en las diferentes Encuestas y durante las visitas a países.

La Encuesta Pública indica que (i) el PA UE FLEGT no ha logrado mucho en términos de reducir la pobreza (solamente un 20% de los respondientes piensa que ha tenido un impacto bueno/muy bueno sobre la reducción de la pobreza) y (ii) los respondientes no están esperando resultados



importantes en ésta área en el futuro. Con la excepción de algunos programas globales implementados por *SIDA* y *DFID*, los EM no mencionaron la reducción de la pobreza entre los temas principales que deben abordarse.

Se han realizado muy pocos estudios sobre el tema de reducción de la pobreza y FLEGT. El estudio más exhaustivo sobre el impacto de AVA FLEGT sobre la pobreza fue hecho por Hopley y Buchy (2013). El estudio concluyó lo siguiente:

- El *entendimiento de pobreza* reflejada en los AVA y acciones FLEGT es débil;
- Existe una necesidad para la *atención sistemática de asuntos de pobreza* desde la preparación de los AVA a su negociación y a su implementación;
- Los tres asuntos claves para promover la reducción de pobreza son:
  - Asegurar acceso a los medios de subsistencia;
  - Acción humana – la capacidad de tener una voz e influir decisiones en los foros apropiados;
  - Los cambios en las reglas del juego (leyes, políticas, procesos de toma de decisiones) para apoyar los medios de vida de la gente pobre.

En la sesión sobre la reducción de la pobreza, durante la Semana FLEGT (2015), se discutieron los vínculos entre la reducción de la pobreza y la implementación del PA UE FLEGT y los tres asuntos claves mencionados. Los hallazgos presentados abajo están basados en ésta sesión, complementados con información derivada de las Encuestas y de las visitas a países.

### ***Acceso a medios de subsistencia***

Los efectos del PA UE FLEGT sobre el acceso a los medios de vida y los bienes de subsistencia son muy diversos, tanto negativos como positivos. Entre los impactos negativos, se ha encontrado que la implementación del EUTR y la Diligencia Débida relacionada ha resultado en la eliminación de la madera de algunos países de las cadenas de suministro de la UE. Empresas más pequeñas y aserraderos de pozo están típicamente activos en el sector informal y son los primeros de perder sus negocios cuando no pueden cumplir con los requerimientos legales de ya sea los AVA (SAL) o el EUTR.

La aplicación estricta de las leyes existentes en el marco de los AVA puede tener consecuencias negativas para los medios de vida de las poblaciones locales. En Ghana (ver Capítulo 4.1) aserraderos ilegales (motosierristas) perdieron sus medios de vida después que el AVA resultó en restricciones por aserrar con motosierra siendo mejor aplicada; no tenían alternativas. Se ha visto éste riesgo también en otros países AVA incluyendo Camerún y Vietnam. En Vietnam, una reciente Evaluación de Impacto a Medios de Vida (*SRD 2013*) analizó los impactos probables del AVA, y predijo que la mayoría de los hogares no serían capaces de cumplir con los requerimientos de documentación para el AVA (facturas comerciales, lista de empaque de madera, la seguridad laboral y la higiene) mientras que la pérdida del acceso al mercado tendría un impacto significativo sobre sus medios de vida.

Fuera de contextos AVA, como en China, los impactos del EUTR también pueden ser una preocupación principal. Pequeños agricultores involucrados en la producción de madera están afectados por los requerimientos cambiantes del mercado, ya que los compradores tienden a favorecer suministros de bajo riesgo y excluir las cadenas de suministro complicadas involucrando decenas o cientos de pequeños productores (ver la evaluación del *TTAP2*, 2013). Esto indica una necesidad para desarrollar y aplicar salvaguardias sociales.

En otros países, los AVA han tenido un impacto más positivo en los medios de vida de las comunidades forestales, mediante el desarrollo de mecanismos para compartir los ingresos procedentes de la tala y el comercio con ellos. En Liberia, un proceso desde la base hacia arriba,

facilitado bajo el AVA, resultó en el establecimiento de un Fideicomiso Nacional de Participación en Beneficios, que gestiona un fondo al cual se paga el 30% de los derechos de concesión forestal recogidos por el Gobierno. El dinero está disponible para pequeños proyectos comunitarios propuestos mediante Comités de Desarrollo Forestal Comunitario. El Consejo Fiduciario revisa las solicitudes de financiación y desembolsa el dinero a éstos comités para los proyectos aprobados. Un sistema similar está siendo implementado en Congo.

### ***La voz de la gente***

Ejemplos de un rango de países AVA demuestran que la participación comunitaria y el involucramiento en los procesos AVA ha sido uno de los éxitos principales del Plan de Acción. En Liberia, el fortalecimiento de la participación de actores ha dado a las comunidades una voz reconocida y ha incrementado su capacidad de negociar. En Honduras, Pueblos Indígenas han sido capaces de usar la plataforma de negociación AVA para defender sus derechos tradicionales. Sin embargo, se necesitará la participación mejor y más sustentada de comunidades locales y de la sociedad civil en cualquier Plan de Acción futuro (Encuesta Pública), sobre todo para gente pobre en áreas más remotas.

La efectividad de la representación de actores comunitarios<sup>154</sup> en los procesos AVA también ha sido cuestionada (FAO, 2013). La representación de Pueblos Indígenas por lo general ha sido menos efectiva; su voz ha sido reconocida solo recientemente, por ejemplo en Camerún, o de ningún modo, en la mayoría de los demás países AVA. Igualmente, el sector privado ha tenido más dificultad de hablar con una voz. En casos en los cuáles mano de obra local no está bien estructurada en cualquier asociación profesional – como es el caso en muchos países AVA – no tienen una voz en absoluto. La República de Congo es un ejemplo bastante emblemático: las empresas extranjeras más grandes, las cuáles en muchos casos están certificadas y tienen su base en el norte del país, están organizadas y tienen una voz en las revisiones del marco regulatorio nacional mediante su asociación. Las empresas pequeñas nacionales basadas en la República de Congo típicamente no la tenían, hasta recién cuando recibieron el apoyo de un proyecto UE-FAO FLEGT.

La pregunta de cómo hacer los procesos de negociación AVA más inclusivos, particularmente de grupos tradicionalmente marginalizados, sigue difícil de reponder. Las instituciones administrativas locales, la sociedad civil y los grupos de base comunitaria, tienen que jugar un papel crítico. Hay una necesidad, en países negociado AVA, para desarrollar un enfoque de la base hacia arriba más bien que el enfoque más practicado de arriba hacia abajo para evitar que los actores locales se sientan excluidos del proceso (Tropenbos, 2014b). En Vietnam y Camerún, la necesidad de involucrar actores al nivel provincial y distrital durante las fases de negociación y de implementación del AVA fue resaltada. En Guayana, organizaciones de Pueblos Indígenas están presionando la administración recién instalada para mayor involucramiento en las negociaciones AVA. Al mismo tiempo, en algunos países la inclusión de comunidades indígenas en procesos AVA ha sido abordada; en Camerún, por ejemplo, los representantes del pueblo Aka han participado en reuniones del Comité de Implementación Conjunto del AVA.

### ***La necesidad de un marco legal exhaustivo***

En todos los países AVA, la revisión de leyes que definen los derechos comunitarios y aseguran los beneficios sociales, es una actividad clave. Las salvaguardias sociales tiene que estar integradas claramente en el marco legal; si nó lo son (o cuando los instrumentos son de pobre calidad) los conflictos relacionados al bosque podrían aumentar y posiblemente comprometer el MFS y la implementación exitosa del AVA/ FLEGT.

---

<sup>154</sup> Representación comunitaria significa hablando o actuando en nombre de los demás

Los AVA proporcionan margen para la adaptación de marcos políticos y la incorporación de salvaguardias sociales, pero las nuevas disposiciones no siempre están implementadas de manera adecuada. En Camerún, por ejemplo, hay lagunas importantes en la difusión de la información relativa al AVA y la legislación relacionada entre la administración al nivel nacional y local, pero también entre los representantes de las OSC y las comunidades locales. A pesar del reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas en los textos, la información en muchos casos no logra llegar a las comunidades mismas.

En Congo, el proceso AVA fue inclusivo y creó espacio para que la sociedad civil participara en la revisión del marco legal. El Código borrador, según se informa, tomó en cuenta la mayoría de sus comentarios, después de un proceso largo y un enfoque plenamente participativo. No obstante, en la mayoría de los países, todavía hay un largo camino por recorrer para asegurar que el marco legal crea un entorno propicio para la mejora de los medios de vida y la reducción de la pobreza. En Liberia, por ejemplo, no queda claro cuándo el nuevo reglamento legal liberiano estará puesto en vigor. Aún donde se implementa el marco legal y a las comunidades locales le son otorgados derechos que promueven mejores condiciones de vida, como en Guayana, aún existe la necesidad para simplificar los procedimientos administrativos que, si no son seguidos adecuadamente, podrían fácilmente criminalizar personas.

Finalmente, en respuesta a la expansión de la conversión forestal, existe una creciente expectativa, especialmente entre ONG, para el desarrollo de un marco legal más exhaustivo, más allá que el del sector forestal, el cual toma en cuenta de manera más explícito los asuntos de tenencia de tierra y de derechos humanos. *“Claridad de tenencia de tierra y derechos de uso sobre los recursos forestales permiten a pyme, agricultores pequeños y empresas forestales comunitarias ganar más control sobre un ingreso futuro sostenible, fomentando la inversión de capital y de trabajo, y la acumulación de activos a largo plazo”* (Hobley y Buchy, 2013). Algunas de las ONG que proveían entradas no solicitadas al equipo de evaluación y de los respondientes de la Encuesta Pública también les gustaría complementar las Cuadriculas de Legalidad con referencia a legislación internacional que - en su opinión - *“provee más protección a los derechos Indígenas y comunitarios”*<sup>155</sup>. El enfoque en la legislación nacional como una base para las definiciones de legalidad es considerado un asunto de ‘coherencia’, discutido en el Capítulo 5.10.

### 5.7.3 El Desarrollo Sostenible

El desarrollo sostenible es una meta general de los esfuerzos de la Cooperación al Desarrollo de la UE y por lo tanto del PA UE FLEGT. Acciones en muchas de las Áreas de Acción contribuyen al desarrollo sostenible, aunque pocas explícitamente se refieren a ella como su razón de ser. Las actividades citadas en las secciones sobre la reducción de la pobreza y manejo forestal sostenible, por ejemplo, últimamente contribuyen al desarrollo sostenible. Las políticas de contratación públicas de la UE y algunos EM, recientemente publicadas, hacen referencia explícita al desarrollo verde y sostenible tales como la Agenda 21. Apoyo para la gobernanza mejorada y para desarrollar un sector de madera nacional más eficiente (económica y socialmente) es otro elemento en el PA UE FLEGT que contribuye al desarrollo sostenible. El mercado doméstico que inicialmente no fue incluido en el diseño original está volviéndose más y más prominente para países socios y éstos actores participan en el proceso. En ésta perspectiva, una inclusión adecuada del mercado doméstico en el PA UE FLEGT merece una atención particular que va más allá de una cuestión netamente técnica. Es necesario asegurar que se da un impulso a la gobernanza forestal y al desarrollo sostenible.

Con respecto a FLEGT, el Programa de Acción Ambiental General de la Unión hasta 2020 afirma que

---

<sup>155</sup> *Contribution to the evaluation of the EU FLEGT Action Plan, Rights and Resources Initiative* (August 2015);

*Comments and inputs to EU FLEGT Action Plan evaluation (2003-14), Forest People’s Programme* (August 2015)

*“La Unión continuará promoviendo el desarrollo sostenible mediante la negociación y la implementación de disposiciones específicas en sus acuerdos comerciales internacionales y los acuerdos voluntarios de asociación bilaterales de FLEGT, los cuáles aseguran que solamente madera cosechada de manera legal entre al mercado de la Unión desde los países socios. En éste contexto, el EUTR sirve como una base legal para la Unión para enfrentar el problema global de la tala ilegal mediante la demanda para madera y productos maderables. Otras opciones políticas para reducir los impactos del consumo de la Unión sobre el medio ambiente global, que incluyen la deforestación y la degradación forestal, también serán exploradas”.*

## 5.8 Costo-efectividad de FLEGT

**EQ8: En qué medida las diversas acciones FLEGT, por la CE, por los EM y por los países socios, han sido eficaces en función del costo, e instrumentos acordes para lograr los objetivos FLEGT?**

### 5.8.1 Falta de datos precisos

Los costos relacionados al Plan de Acción UE FLEGT se originan primordialmente de proyectos y programas financiados por la UE y los EM. La efectividad de este gasto es el enfoque principal de ésta pregunta de evaluación. Sin embargo, también se examina la rentabilidad de *inversiones hechas por otros actores*, como las realizadas por agencias de aplicación de la ley, tanto en países socios (servicios forestales, servicios de aduanas) como en EM (p.e. Autoridades Competentes) y los *costos y beneficios del sector privado*, incluyendo las pyme, tanto en países consumidores y productores. Finalmente, se analizan los costos y beneficios de la acción FLEGT dentro de una perspectiva más amplia, comparando *los costos y beneficios de FLEGT con otros enfoques y programas de desarrollo del pasado y del presente* con objetivos similares.

Aunque se han consultado muchas fuentes, las cifras aquí presentadas se deben considerar como **indicativas**, dado que: (a) la información muchas veces se basa sobre un número limitado de respondientes y (b) la información obtenida a través de las encuestas de la evaluación no es completa. La sección sobre “apoyo externo recibido” en la Encuesta de Países AVA de 2015 ha sido diligenciada en detalle solamente por cinco de los once países respondientes, lo que complicó la comprobación cruzada con información las Encuestas UE y de los EM.

La Comisión y los EM UE mantienen registros de sus propios financiamientos FLEGT, pero no existe un registro central de todos los proyectos FLEGT<sup>156</sup>; por lo tanto, se han compilado listados de proyectos de varias fuentes diferentes, incluyendo revisión de literatura, información obtenida mediante las encuestas CE, EM y de los países AVA conducidos como parte de ésta evaluación e información recolectada por las entrevistas. A pesar de que se estableció una definición para “actividades FLEGT”, no es claro en qué medida ha sido utilizada correctamente por los respondientes de las encuestas. Además, en muchos proyectos, las actividades relacionadas con FLEGT constituyen solamente un elemento menor y queda imposible determinar la cuota del presupuesto gastado para FLEGT. Con éstas advertencias, se obtuvieron las estimaciones de gastos que se presentan más adelante. **Apéndice 3** presenta detalles de los cálculos.

### 5.8.2 Inversiones totales en la acción FLEGT 2003-2014

Las inversiones en la acción FLEGT durante el período 2003 - 2014 han incluido inversiones desde la CE y los EM UE, mediante proyectos individuales y de multi-países. Datos sobre el financiamiento

<sup>156</sup> Para las Encuestas llevadas a cabo dentro del contexto de ésta evaluación *actividades FLEGT* han sido definidas como sigue: “Programas, proyectos, acciones e intervenciones son considerados programas, proyectos, acciones e intervenciones del Plan de Acción FLEGT siempre y cuando son diseñados para enfrentar la tala ilegal y el apoyo al Plan de Acción UE FLEGT con referencia explícita al Plan de Acción UE FLEGT en su título, objetivos o en su marco lógico.”

desde “*otras fuentes*” (los gobiernos, la sociedad civil y las empresas privadas y públicas) también han sido compilados. Fuentes incluyen las Encuestas CE y EM implementadas en el contexto de ésta evaluación y los datos de la Evaluación FLEGT del Tribunal de Cuentas Europeo-TCE (2015)<sup>157</sup>.

Tabla 3 abajo resume la **inversión total en el Plan de Acción UE FLEGT para el periodo 2003 – 2014** hecho por **la UE, sus EM, y otras fuentes (gobiernos de países productores, la sociedad civil y el sector privado)**; ascienden a un **total estimado de aproximadamente 935 M€**. Se presentan detalles sobre los cálculos - y donde es necesario de estimaciones - en el Apéndice 3.

**Tabla 3: Resumen de inversiones totales en el Plan de Acción UE FLEGT para el periodo 2003 – 2014**

Fuente	€ (x Millón)
CE y EM	882,4
Gobiernos de países productores, la sociedad civil y el sector privado	53,1
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>935,5</b>

### 5.8.3 Distribución de financiamiento por grupo de países (todas las Áreas de Acción)

Como se indicó arriba, se han distinguido tres grupos de países dentro del contexto de ésta evaluación: a. países con un AVA firmado (6 países); b. países negociando un AVA (9 países) y c. países no-AVA/no-EM<sup>158</sup> (31 países). La Tabla 4, abajo, presenta una visión general de los montos promedios estimados, invertidos en FLEGT para el periodo 2003-2014 en éstos países para todas las Áreas de Acción. Se presentan detalles sobre cálculos – y, de ser relevante, estimaciones – en el Apéndice 3.

**Tabla 4: Distribución de financiamiento (en Millones de Euros) por grupo de países (todas las Áreas de Acción, pero sin incluir Actividades Globales o Actividades Multi países)**

Grupo de países	AVA firmado	AVA en negociación	No-AVA/no-EM
Total por categoría de financiamiento	€ (x Millón)	€ (x Millón)	€ (x Millón)
CE/EM	206,1	140,1	223,2
Otras fuentes	24,9	12,64	15,6
<b>Total por grupo de países</b>	<b>231,0</b>	<b>152,7</b>	<b>238,8</b>

La Tabla 4 demuestra que han habido diferencias respecto a las inversiones FLEGT para los tres grupos distinguidos de países socios afuera de la UE.

La razón para estas diferencias puede haber resultado en parte por una participación general del primer grupo durante más tiempo en la acción FLEGT, que el segundo grupo. Adicionalmente puede reflejar el avance hacia la implementación de los elementos del SAL. Los países no-AVA/no-EM han

<sup>157</sup> La Evaluación del TCE 2015 provee datos sobre el gasto de la CE mediante 3 modos de gestión: a. la implementación por los EM; b. la implementación por las organizaciones internacionales y c. la implementación por otros (incluyendo gobiernos, la sociedad civil y el sector privado) para el periodo 2003-2013, es decir un año menos que el periodo cubierto bajo la evaluación actual. El monto gastado promedio por año durante el periodo 2003-2013 fue sumado a las cifras de 2003-2013 para estimar las inversiones adicionales en 2014.

<sup>158</sup> Para evitar confusión el término “no-EM” ha sido añadido a la categoría de países “no-AVA” que han recibido apoyo, dado que ningún EM ha recibido apoyo.

recibido apoyo para acciones relacionadas con FLEGT consideradas relevantes y prioritarias, sin pasar por los procesos que caracterizan los AVA.

También se observa que, donde hay más inversión en FLEGT por la CE y EM, también hay más apoyo desde otras fuentes, incluyendo el gobierno nacional, la sociedad civil y empresas del sector público y privado.

En total se invirtió en FLEGT un monto de 231,0 M€ en los seis países con un AVA firmado, mientras que en países negociando un AVA el monto total invertido sumó 152,7 M€. En países no-AVA/no-EM la inversión total en FLEGT fue 238,8 M€. La inversión total para las tres categorías de países suma 622,5 M€. Esto implicaría que el resto del gasto total en FLEGT (935,5 M€), es decir un monto de 313,0 M€, se había gastado dentro de la UE. En porcentajes del gasto total FLEGT, la distribución sería aproximadamente como sigue: países con un AVA firmado (25%); países negociando un AVA (16%); países no-AVA/no-EM (26%) y la UE (niveles CE y EM) (33%).

La Tabla 4 también indica que el monto total invertido por la CE y sus EM en países productores especificados asciende a 569,4 M€. Adicionalmente otros 193,4 M€ fueron gastados en actividades “Globales” mientras que 110,2 M€ fueron invertidos en actividades “Multi” (ver Apéndice 3 para más detalles), resultando en un monto general gastado por la CE y sus EM de 882,4 M€ en el periodo 2003 – 2014.

#### **5.8.4 Distribución de financiamiento por Área de Acción**

La distribución de financiamiento de la UE y de los EM sobre las siete Áreas de Acción ha sido bastante desigual, con la mayor parte del gasto por la UE y los EM (más del 73,8 %) invertido en AA-1 (Apoyo a Países Productores), seguido por AA-4 (Iniciativas del Sector Privado) 1,4%, AA-2 (Comercio y EUTR) 0,7% y AA-7 (Madera de Conflicto) 0,7%; otras Áreas de Acción recibieron financiación directa insignificante. Parte del financiamiento es relacionada con más de un sólo AA (7,5% para “Múltiples AA”) o a otra categoría (“comités de expertos” con 1,2% y “no específica” con 14,3% la cual incluye apoyo general tal como IFE, FAO FLEGT, *FGMC*...).

En la Figura 19, se presenta la cuota de financiamiento específica para cada Área de Acción en la última columna de la tabla.

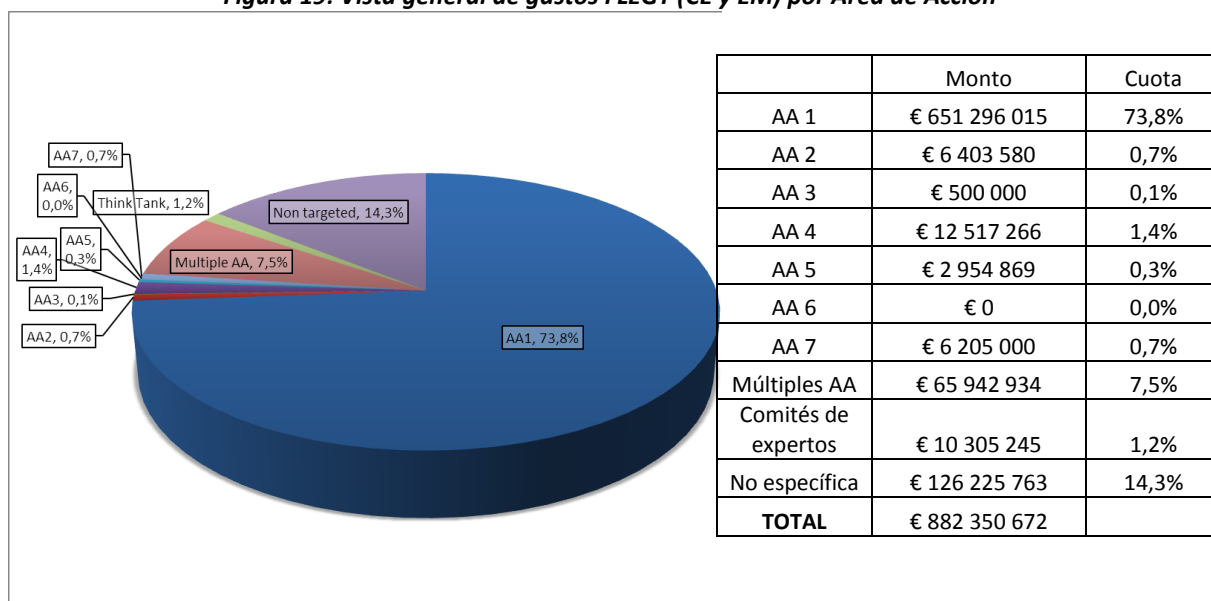
La distribución desigual de apoyo entre las diferentes AA se explica, en gran parte, por el hecho que el apoyo a los países productores consiste esencialmente en el financiamiento de proyectos, mientras la implementación de otras AA no necesariamente implica asignaciones presupuestarias significativas, sino más insumos de recursos humanos. Es de notar que una parte significativa de los fondos gastados bajo AA-1 (Apoyo a Países Productoras) contribuye a otras AA, en particular AA-2 – mediante fondos asignados por ejemplo para apoyar los AVA - y AA-4, considerando que parte del apoyo a países productores fue en favor de iniciativas del sector privado en éstos países.

Fondos gastados bajo AA-1 han cubierto un amplio rango de acciones, apoyando no solamente los procesos AVA, sino también temas FLEGT más amplios, tales como apoyo al mejoramiento de la transparencia, la participación de la sociedad civil, el fortalecimiento de la capacidades de productores de madera – en particular las pyme, el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la legalidad, etc. También se debe entender que AA-1 cubre apoyo regional y en múltiples países.

Se observa que al parecer no ha habido financiamiento específico ni tampoco financiamiento compartido “no-específico”<sup>159</sup> de cualquier significación para AA-6.

<sup>159</sup> En este contexto “financiamiento no específico” se refiere a financiamiento que no se dirige a un Área específica de Acción, sino más bien a un tema más amplio como REDD+ o forestería, no obstante tiene un vínculo claro con FLEGT.

**Figura 19: Vista general de gastos FLEGT (CE y EM) por Área de Acción**

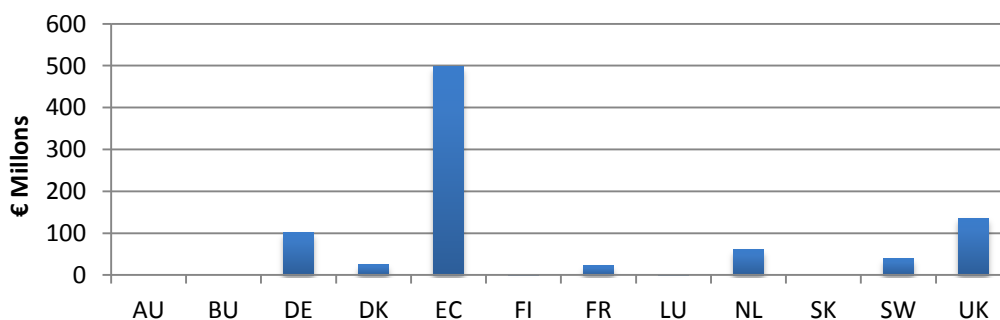


Fuente: Encuestas CE y EM, 2015

### 5.8.5 Distribución de apoyo por EM

Un número limitado de EM ha estado suministrando apoyo significativo para la implementación del PA UE FLEGT sea con financiamiento y recursos humanos. Este financiamiento ha sido asignado en gran parte para la implementación de AA-1 (Apoyo a Países Productores).

**Figura 20: La distribución del presupuesto FLEGT, de acuerdo a la contribución por la CE y los EM**



Fuente: las Encuestas CE y EM, 2015

De acuerdo a ésta información, el apoyo FLEGT por EM ha sido limitado a esencialmente ocho países, con el Reino Unido (UK) suministrando la contribución más grande, seguido por Alemania (DE), Holanda (NL), Suecia (SW), Dinamarca (DK), Francia (FR), Finlandia (FI) y Luxemburgo (LU).

### 5.8.6 Análisis de costos y beneficios

#### Costos y beneficios del PA UE FLEGT para gobiernos

Para gobiernos receptores, hay un mayor nivel de organización, control mejorado, personal mejor capacitado, mejor equipado y a veces aún mejor pagado, permitiendo atraer gente más calificada y motivada. Esto tendría que hacer la gobernanza más efectiva contribuyendo a evitar la tala y el

comercio ilegal, y donde haya comercio de madera ilegal, incrementar el chance de detectarla y confiscarla.

Los beneficios gubernamentales diferentes a la gobernanza incrementada resultan en la pérdida evitada de recursos debido a la tala ilegal, incluyendo un ingreso mayor mediante a. el pago de permisos, las cuotas de inscripción, etc, b. el pago incrementado de impuestos (IVA, el impuesto sobre la renta), c. el pago de multas por infracciones; d. la madera confiscada. Los costos de permisos muchas veces son limitados, de tal manera que los beneficios incrementados relacionados generalmente son limitados. El país AVA Congo es el primero que menciona que los ingresos fiscales están creciendo como resultado de la acción FLEGT. No queda claro cuánto es el incremento y cómo se compare con los 21,1 M€ invertidos en FLEGT en éste país hasta la fecha (ver Tabla 1, Apéndice 3). Las multas por infracciones pueden ser altas. Las multas emitidas a principios de 2015 a empresas en EM Rumania sumaron 0,6 M€. Los montos recogidos por gobiernos mediante multas no obstante, no siempre fluyen de nuevo al presupuesto forestal. Aunque Rumania apenas inició controlando el cumplimiento de los requerimientos de la Diligencia Débida, ya han confiscado más de 60.000 m<sup>3</sup> de madera ilegal, representando un valor de 2,2 M€. La madera confiscada se vende en parte mediante subastas públicas y otra parte se utiliza para proyectos sociales (ver AM Rumania). En un país no-AVA/no-EM como Colombia, se aplica la tecnología moderna (el uso de aplicaciones, bases de datos, lupas digitales conectadas a computadores portátiles) para para que los inspectores de las instituciones responsables del medio ambiente, los policías, los militares y otros, puedan controlar los volúmenes de especies de árboles sin la necesidad de habilidades especializadas (p.e. en determinadas especies de árboles). Este enfoque permite una mayor efectividad y controles más frecuentes, influyendo en los volúmenes confiscados.

#### **Costos y beneficios del PA UE FLEGT para empresas**

La información obtenida sobre costos y beneficios del PA UE FLEGT para empresas es fragmentada y altamente cualitativa. La Evaluación del EUTR (2015) llevó a cabo una encuesta entre 20 operadores del sector privado en EM. También se recogió información durante misiones a EM y países productores y durante varios eventos internacionales.<sup>160</sup>

Se encontró que las inversiones del sector privado en FLEGT difieren mucho, de acuerdo al tipo y tamaño de la compañía y de acuerdo al país. Algunas empresas consideraron los “costos de ir / siendo legal” como parte de los “costos de hacer negocios”. Otras ven el suministro de documentos a compradores o la aplicación de DD como una carga y un costo innecesario. Las empresas pueden ser capaces de repercutir en estos costos a los compradores, como fue sugerido por algunas de ellas, pero no hay datos disponibles. Empresas que no quieren pagar éstos costos están operando “ilegalmente” o “de manera informal” y tendrán que afrontar las consecuencias cuando sea detectado por las autoridades.

#### **Empresas en países productores**

- Empresas en países AVA generalmente tienen que cumplir con los requerimientos del SAL y del sistema de trazamiento de madera. Para muchas empresas, la aplicación más rigurosa de marcos normativos ha involucrado el ajuste de sus procedimientos operativos estándar, ajuste de y/o inversión en software y/o tecnología, reprogramación de posiciones y responsabilidades en el organigrama o aún la adición de nuevo personal. El cumplimiento con el SAL también puede incluir el cumplimiento con la normatividad que cubre la salud y la seguridad en empresas, la seguridad social, las condiciones de contratación, de tal manera que se necesitan hacer inversiones adicionales en la protección personal y equipos de seguridad, mejores salarios y

---

160 (a) 2nd Sustainable Tropical Timber Coalition (STTC) Conference, Valencia, febrero 2015; (b) EU FLEGT Week, Bruselas, marzo 2015; (c) Global Timber Forum (GFT) Summit, Shanghai, junio 2015; (d) Chatham House Illegal Logging Up-date, Londres, junio 2015.



prestaciones vinculadas de acuerdo con la ley. En algunos casos ésto significó que empresas que habían estado operando informalmente por muchos años han tenido que registrarse u obtener los permisos ambientales pertinentes.

- Las empresas exportadoras en países productores han sido afectadas indirectamente por la introducción del EUTR, mediante los pedidos de los operadores de la UE para información relacionada a la DD. Las empresas tenían que invertir tiempo en suministrar la requerida “documentación”. Algunas que no cumplieron rápidamente perdieron sus clientes en la UE. En otros casos, sobre todo cuando las empresas ya tenían la certificación FSC o PEFC, no se plantearon preguntas en absoluto.
- En muchos países AVA, los actores del sector privado no tienen altas expectativas de retornos económicos incrementados, con base en una diferencia de precios para madera o productos maderables con licencia FLEGT. Más bien, la mayoría espera que los beneficios resultarán de acceso mejorado al mercado para madera con licencia FLEGT, posiblemente resultando en volúmenes comercializados y de mayores negocios. En Indonesia, por ejemplo, los volúmenes de exportación a la UE ya se están incrementando con base en el certificado SVLK (el SAL de Indonesia), lo que es obligatorio para empresas que producen, procesan y/o exportan madera y que está expedida únicamente a las empresas que cumplen con la normatividad. Aún así, empresas que todavía no están involucradas en la exportación están anticipando mayores oportunidades en el futuro, debido al mejor acceso al mercado de la UE, una vez que la otorgación de licencias FLEGT ha iniciada. No obstante, hay preocupación sobre la implementación del EUTR; las empresas se preguntan si realmente tendrán acceso privilegiado al mercado de la UE una vez las licencias FLEGT sean otorgadas y cuándo lo harán, en retrospectiva, sus inversiones en cumplimiento del SAL estarán justificadas.
- Las empresas más grandes y de tamaño medio en Ghana tienden a enfocarse en la certificación privada (principalmente FSC, en algunos casos PEFC) mientras que los procesos AVA aún están en curso y sin el otorgamiento de licencias FLEGT. Lo mismo pasa en algunos países productores no-AVA, por ejemplo 290 empresas en Bosnia han sido certificadas en años recientes, para facilitar el acceso al mercado de la UE. Actores en países productores han sugerido que la introducción del EUTR había estimulado tal certificación con el fin de cumplir con los requerimientos de la Diligencia Débida para los operadores de la UE (la certificación está considerada por muchas empresas como la mejor manera de demostrar el cumplimiento con el EUTR). La certificación, por supuesto, viene con costos, los cuáles no están compensados por el pago de un precio más alto (“bono” o “sobre precio”), sino que tiene la ventaja (comparado con una licencia FLEGT) que una vez se llega al mercado UE, puede haber una ventaja competitiva debido a PCPM y las preferencias de consumidores en los EM de la UE.
- Las empresas que ya tenían una certificación del sector privado ántes del SAL y/o el EUTR generalmente no tienen que hacer ajustes mayores. Algunos AVA reconocen tales certificaciones. En Indonesia, donde la certificación SVLK es obligatoria para la mayoría de las empresas, aquellas con certificación FSC tenían que invertir adicionalmente en la certificación SVLK, a un costo de €2.000 - €3.000 cada dos años.
- En Costa de Marfil e Indonesia, el sector privado declara haber tenido que poner medidas de seguridad en su lugar. Las inversiones fueron altas, pero han logrado como resultado menos accidentes, una fuerza de trabajo más eficiente y sobre todo, costos más bajos.
- Empresas en Ghana informan que el nuevo sistema de trazamiento mejora su eficiencia. En Indonesia algunas empresas también valoran el estado de certificado SAL por el aumento de la confianza del cliente. También reconocen que las condiciones de trabajo mejoradas dan lugar a personal más motivado y con menos problemas de salud. Aserraderos artesanales en Ghana (anteriores aserraderos de motosierra ilegales) parecen estar convencidos sobre la importancia

de seguir el nuevo camino legal. Aunque los provee de paz mental, sin la sensación de ser perseguidos por la policía, aún están luchando por hacer frente al aumento de los costos.

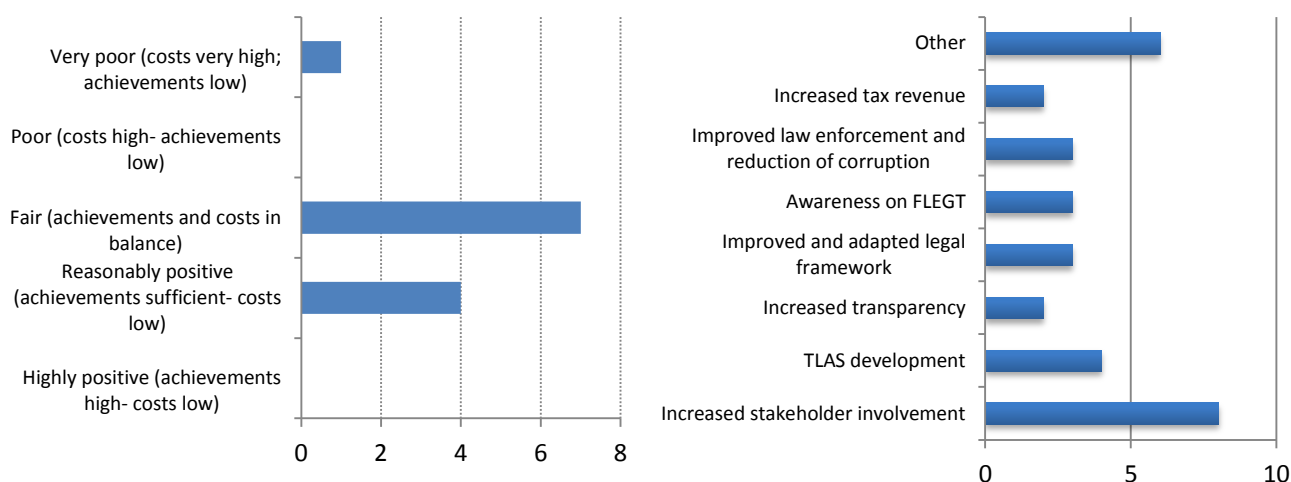
- Aunque muchos representantes de empresas contactadas son positivos sobre las mejoras debido al SAL y aceptan las inversiones relacionadas y los cambios necesarios, estaban preocupados que muchos grupos de actores (informales) no están convencidos (p.e. Ghana, Liberia) o que aún deben ser informados (p.e. Camerún).

#### Empresas en los EM de la UE:

- Los cambios de costos para operadores en la UE se han presentado sobre todo como consecuencia de los requerimientos de Diligencia Débida del EUTR. La Revisión del EUTR (2015) reveló que los costos de desarrollo para sistemas DD variaron desde €5.000 - €90.000 por empresa EM (costo unitario promedio €2/m3); los costos de operación de sistemas DD variaron entre €10.000 y €50.000 por año (costo unitario promedio €1/m3).
- Números más altos de cadenas de suministro y éstas más complejas, implican costos más altos para practicar Diligencia Débida; algunas empresas (p.e. en Holanda) indican que han tomado medidas para limitar el número de sus proveedores.
- La carga relativa de los costos de la DD depende del tamaño de la empresa. Hay preocupaciones que, debido a los costos para DD a los dos lados de la cadena de suministro, operadores podrían dejar de comprar a pyme en países productores (tropicales). Esto fue confirmado durante las visitas de campo a Ghana y Vietnam. Al mismo tiempo, algunas pyme en EM (p.e. Holanda) han dejado de importar directamente y en cambio suministran madera tropical de importadores más grandes o se enfocan en madera de zonas templadas.
- La disponibilidad reducida de madera ilegal puede estimular mejores precios tanto en los mercados domésticos como internacionales. En Rumania, donde se han implementado medidas para combatir la tala ilegal, representantes del sector privado informan que los precios de madera y productos maderables están creciendo. Este también fue el caso en Colombia, donde el nivel de control está mejorando debido a actividades FLEGT.
- Por lo general, empresas en EM todavía no han sido convencidas sobre el beneficio directo para sus negocios causado por el EUTR. De acuerdo a la Evaluación del EUTR (2015) solamente el 31% reconoció beneficios directos generales, mientras que el 47% no los reconoció.

#### **5.8.7 Costos y beneficios de FLEGT en una perspectiva más amplia**

La Encuesta EM 2015 califica la relación costo-efectividad general del PA UE FLEGT como “razonable”. La Encuesta Pública 2015 dió un resultado similar. La Encuesta AVA 2015 fue ligeramente más positiva: muchos actores en países productores consideran FLEGT como un proceso relativamente rentable pero de largo plazo, justificable por muchas razones; incluyendo beneficios más amplios de gobernanza (ver el Informe Especial sobre países AVA en el Anexo 7, Volumen 2).



Fuente Encuesta EM, 2015; Evaluación AVA 2015

**Figura 21: La percepción de EM sobre el nivel de eficacia del PA UE FLEGT (N=12) (izquierda) y las percepciones de países AVA de los principales logros de FLEGT (N=11) (derecha)**

Los costos y beneficios relativos del PA UE FLEGT y su comparación con otras iniciativas de la forestería sostenible, pasadas o en marcha, fué discutido en varios foros (p.e. la Semana FLEGT, la *Illegal Logging Up-date* de Chatham House). Las siguientes observaciones han sido registradas:

- El costo del proceso AVA en términos de tiempo es substancial, pero la mayoría de actores reconocen que ésto es una consecuencia necesaria de su caracter complejo y exhaustivo. En Congo, no obstante, la gente considera que el proceso fue demasiado largo porque se incluyeron muchos temas, y se requería más enfoque.
- Aunque todavía no hay madera con licencia FLEGT, la mayoría de actores aún consideran que el proceso ha sido muy útil particularmente en liderar cambios en cooperación, transparencia y gobernanza de manera sostenible. Aunque hay una clara necesidad percibida para el inicio del otorgamiento de licencias FLEGT, algunos actores consideran que aún si ésto nunca se realiza, los beneficios de gobernanza han valido la pena el esfuerzo.
- Hay muchas percepciones sobre los beneficios causados por FLEGT, desde aquellas relacionadas con “elevar el nivel internacionalmente” contra la tala ilegal y mejorar la gobernanza forestal de manera general, al incrementar la participación de la sociedad civil, mejorar la transparencia, estimular el uso de códigos de conducta por las federaciones de comercio y de sistemas de certificación forestal por las empresas.

Las relaciones costo-beneficio se diferenciarán significativamente por país y no solamente dependen de las inversiones hechas, sino también de la situación de línea de base y el contexto local. Para los casos de Rumania (un EM de la UE) e Indonesia (un país AVA), el equipo de evaluación recogió datos más detallados. Las cifras se basan en datos suministrados por actores, y sólo son indicativas. Rumania se ha enfocado ante todo en la implementación del EUTR y sus herramientas relacionadas, mientras que Indonesia se ha enfocado en el desarrollo y la implementación de su SAL (SVLK). En el caso de Rumania, presentado en *Apéndice 3*, los costos de FLEGT están estimados en 63,9 M€/año, mientras que los beneficios están estimados en 236,4 M€/año. Esta comparación sugiere que los beneficios están un factor 3 a 4 más alto que los costos, implicando que las inversiones colectivas por los actores del sector pueden ser rentables. A continuación se presenta el caso de Indonesia:

## El caso de Indonesia

La Delegación de la UE considera que el proceso FLEGT en Indonesia ha sido rentable para la UE, dado que el Gobierno de Indonesia (Gdl) también ha hecho inversiones enormes en él. Al inicio de FLEGT (2003–2008) la CE financió un proyecto por 12 M€, de los cuáles solamente se gastaron 9 M€. Financiamiento adicional de la CE ha incluido apoyo de IFE (asistencia técnica, tiempo de personal, misiones), participación de la UE (tiempo de personal, misiones), dos proyectos mediante el Fondo FAO-FLEGT para Indonesia y algunos proyectos financiados por la CE para la sociedad civil incluyendo Indonesia (p.e. un proyecto de WWF dirigido a la capacitación de la SC). Hasta la fecha, la inversión total de FLEGT en Indonesia mediante éstos programas de la CE se estiman en aproximadamente 20 M€ (Encuestas CE y EM, 2015).

Adicionalmente, el Reino Unido ha proveído aproximadamente 60 M€ para tres fases de un Programa Forestal Multi-actores: por 25 M £ (MFP-1; 2001 – 2006), 10 M £ (MFP-2; 2008 - 2014) y 10 M £ (MFP-3; 2014 – 2017) respectivamente. De éste monto, 50 M€ fueron gastados durante el periodo considerado en ésta evaluación (2003-2014). No obstante, los datos suministrados en la respuesta del Reino Unido a la Encuesta EM solamente suman 18,8 M€.

Estimaciones aproximadas por el Ministerio de Medioambiente y Bosques, proveídos durante la misión de campo, indican que las contribuciones del Gdl ascienden a una entrada anual de aproximadamente 20 Billones de Rps,<sup>161</sup> equivalente a 1,5 M€<sup>162</sup>, lo que daría una inversión total, desde 2002, de aproximadamente 20 M€. Como el Reino Unido, los datos devueltos por Indonesia en la Encuesta AVA sumaron solamente 0,8 M€, lo que parece bajo considerando las inversiones hechas para la certificación SVLK de pyme, entre otros.

Los costos directos de la certificación SVLK (obligatoria para la mayoría de las empresas) están aproximadamente 30 – 40 M Rps<sup>163</sup> por empresa; una empresa requiere ser re-auditada cada 1-2 años (a costos similares)<sup>164</sup>. Un esquema de certificación por grupo ha sido introducido con el fin de manejar los costos para pyme (al menos 5 pyme compartiendo un grupo). Hasta la fecha, aproximadamente 1.000 empresas grandes han sido certificadas y 2.350 pyme (el Gdl subvenciona la certificación de pyme), con un **costo total estimado de 5 M€**. Siempre que otras 10.000 pyme serían certificadas utilizando el esquema de certificación grupal, ésto requeriría un **adicional de 5 M€ cada 1-2 años**. Se estima que los costos indirectos para la certificación SVLK deben ser por lo menos otros 10 M€ para éstas empresas.

Los costos para la certificación de concesiones son estimados en 300 M Rps/concesión de 100.000 ha. Basado en la distribución de los tamaños de las concesiones se estima que **15 M€ han sido invertidos en la certificación de bosque natural y que se necesitaría unos 10 M€ adicionales cada 2 años para la certificación de plantaciones forestales**. Los *costos de certificación directos* solamente se refieren a los costos de auditoría. Los *costos de certificación indirectos* (es decir los costos para la preparación de la empresa con el fin de lograr un nivel certificable) generalmente son estimados de ser al menos tan alto como los directos. Por lo tanto se necesitaría **unos 25 M€ adicionales (una vez) para los costos de certificación indirectos**.

Otro asunto con respecto a financiamiento es el sistema Independiente de Monitoreo. El equipo de evaluación estima que provisionalmente unos **pocos millones de euros** podrían ser necesarios anualmente para hacer posible un **Monitoreo Independiente efectivo**, adicionalmente al financiamiento necesario para establecer tal sistema.

La Unidad Anti-Corrupción (KPK) del Gdl está funcionando de manera altamente eficiente; aunque tiene un número limitado de personal dedicado al sector de madera, está trabajando mediante una red de más de 200 ONG locales, aumentando el número de informantes en el campo exponencialmente. En 2014 la KPK se enfocó en el sector minero; montos de dinero considerables fueron recuperados de pagos de impuestos pendientes y de multas emitidas a empresas, debido a que la renta nacional aumentó con 3,4 billones US\$, aproximadamente equivalente a **2.650 M€**. En 2015, el enfoque de la KPK es en el sector madera y las expectativas para la renta nacional son altas. A pesar de la relevancia de la KPK, parece que no hay ninguna cooperación formal entre KPK y los representantes de la CE con respecto a la entrega del PA UE FLEGT.

El valor de la exportación de productos maderables de Indonesia fué 10 billones US\$ en 2013. Basado en el reconocimiento del SVLK y emisión de licencias FLEGT, el Gdl espera incrementarla por 3 billones US\$ (equivalente a aproximadamente **2.500 M€**). Otro aumento considerable en la renta nacional podría haberse logrado debido a las operaciones de la KPK, siempre que sus poderes no se debiliten.

En la ausencia de datos más precisos, cuando se comparan las entregas proveídas a la fecha y la entrada recurrente requerida (para la certificación, la gestión del sistema y el monitoreo independiente) con el tamaño del resultado potencial, la inversión en FLEGT parece ser bastante rentable.

161 En 2015 una inversión total de 30 Billones Rps está prevista por el Gdl.

162 Los datos de la Encuesta AVA tendrían que hacer posible una estimación de los costos más precisa.

163 Equivalente a aproximadamente 2.000 € a 3.000 € por empresa.

164 Empresas grandes: una auditoría de seguimiento anual, certificado válido durante 3 años; pyme: certificado válido más tiempo (durante 6-10 años) y cada 2 años una auditoría de seguimiento.

### 5.8.8 FLEGT comparado con otras enfoques

Las siguientes percepciones fueron compartidas por actores FLEGT:

- Según la FAO la mayoría de los fondos para la forestería global (desde múltiples fuentes) están asignadas a REDD+, con FLEGT en la segunda posición. Los gastos de REDD+ en la FAO también son superiores a los de FLEGT, seguido por el resto de los asuntos relacionados al bosque (muchos de los cuáles tienen – según se informa – una financiación bastante limitada y es insuficientemente dirigida en la actualidad, en parte debido a la atención para REDD y FLEGT). La contribución principal a FLEGT se origina de la UE, pero ésta tiene un fuerte enfoque en el mejoramiento de la gobernanza forestal. Tanto REDD+ y FLEGT requieren condiciones de gobernanza mejoradas para lograr sus objetivos. Comparado con las iniciativas REDD+ los logros de FLEGT parecen ser más significativos hasta la fecha.
- El Programa FAO-FLEGT tiene un alcance más amplio y un enfoque particular en la gobernanza forestal. El programa es flexible y apto para apoyar gobiernos y la sociedad civil en desarrollar soluciones concretas para problemas específicos, relacionados con FLEGT. La nueva fase (III) también proporcionará atención a pyme y por lo tanto es considerada de relevancia particular. Este mecanismo de financiamiento es considerado útil para hacer posible una acción concreta relacionada con FLEGT en temas específicos a un costo limitado.
- Hay un compromiso de parte de la UE para apoyo de largo plazo para los procesos FLEGT/AVA, siempre y cuando exista un compromiso del país socio, lo que se considera beneficioso para la sostenibilidad del proceso. En comparación: proyectos forestales “normales” duran 3-5 años, con una posibilidad de extensión, pero tienen que estar “renegociados”. La negociación y la implementación de acuerdos comerciales “normales” fácilmente toma 10 años también, pero generalmente son menos inclusivas y transparentes.
- Es difícil comparar una inversión FLEGT de aproximadamente 936 M€ durante 12 años en 28 EM, 15 países AVA y 31 países no-AVA/no-EM con otras inversiones como: (a) el Programa de Inversión Forestal (PIF) del BM, gastando 420 M€ para 8 países pilotos en 4 años en proyectos REDD+; (b) el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) también gastando 600 M€ desde 2008 para el desarrollo de un sistema REDD+ en 37 países (sub)tropicales (Fondo de Preparación) y apoyando un número más pequeño de éstos países con la reducción de emisiones basados en el rendimiento (Fondo de Carbono); (c) el Fondo Verde para el Clima contando con 10 B€ en promesas. Aunque los montos pueden tener tamaños similares, el problema es que los objetivos y resultados apenas se pueden comparar. Sin embargo, estos programas pueden diferir con respecto a p.e. estrategias de co-financiación; el PIF por ejemplo tiene un presupuesto de 785 M US\$ para 22 países del cuál se ha asignado 208 M US\$ a doce (12) proyectos para países específicos en curso para los cuáles se espera un monto de co-financiación de 742 M US\$. Esto es una diferencia considerable con el enfoque FLEGT donde la co-financiación parece haber sido menor (ver Apéndice 3).
- En la RDC, la empresa maderera Danzer informa (Semana FLEGT, 2015) que gastó 1-2 M€/año en la certificación de concesiones grandes, para la producción de aproximadamente 70.000 m3 de madera (es decir 14,3 – 28,6 €/m3) de los cuáles 10.000 m3 estaban destinados para el mercado de la UE. La importación total de madera tropical de la UE ascendió a 3,5 M m3 en 2013<sup>165</sup>. Basados en ésta experiencia, éste volumen podría haber sido certificado FSC (Manejo Forestal Sostenible) a un costo de 50 - 100 M€/año. En comparación, los costos de FLEGT (cumplimiento

<sup>165</sup> ITTO, 2015. “Baseline report of the Independent Market Monitoring Initiative”.

legal) han sido estimados en 936 M€, sin licencias FLEGT hasta la fecha. Esta comparación se basa en los costos de certificación para empresas de gran envergadura y no toma en cuenta la sostenibilidad de los efectos más amplios logrados sobre la gobernanza, considerados por muchos actores los logros principales de FLEGT. Los costos reales además serían más altos, ya que incluirían muchos más clientes que solo una empresa. Cuando se toman los costos anuales promedio como referencia (75 M€/año x 12 años = 900 M€) y se aplica un factor 2 para atender un costo adicional debido a los números más altos de empresas, el costo total para la certificación MFS se estimaría en 1,8 B €, más o menos el doble de los costos para FLEGT.

- Se logra una tasa de retorno de la inversión del 25% en la certificación de concesiones largas en la RDC, mediante una mejor y más saludable fuerza de trabajo (sector privado, RDC).

## 5.9 La Sostenibilidad de la Acción FLEGT

***EQ9: Cómo es probable que se sostengan los mecanismos, sistemas e impactos positivos FLEGT y durante qué período de tiempo? En qué medida necesitarán los temas abordados por las intervenciones FLEGT, una acción continuada al nivel de la UE, y cuáles podrían ser las consecuencias de parar las intervenciones UE? Cuáles factores y condiciones promueven la sostenibilidad de los resultados FLEGT? Cuáles son los vínculos, efectos indirectos y sinergias de la acción FLEGT con procesos multi-laterales más amplios, tales como FNUB, iniciativas internacionales como la Ley Lacey de los EEUU o el proceso REDD+?***

### 5.9.1 La Sostenibilidad del Plan de Acción FLEGT

El PA UE FLEGT no tiene una línea de tiempo, no tiene plazos y no tiene fecha final; afirma una ambición, y es el punto de partida para una serie de procesos que no están bien definidos en el tiempo. Vale la pena notar que, en 2003, el PA UE FLEGT fue acogido como *‘un primer paso para abordar el tema urgente de la tala ilegal y su comercio asociado de una manera colaborativa y coordinada con países consumidores y productores, el sector privado y otros actores’* y fue subordinado a los objetivos más altos de “la buena gobernanza”, “el manejo forestal sostenible” y “el desarrollo sostenible”.

Después de casi doce años de implementación del PA UE FLEGT, el sentido de urgencia que prevaleció en aquél tiempo ha dado paso a más realismo; no habría ninguna “solución rápida”. En aquél tiempo, habían expectativas de verdad, que se componían de soluciones efectivas, basadas en tecnología que conduciría a mejoras puntuales en los marcos legales y operativos. En la realidad, ha tomado diez años para lograr solamente que muchos de los procesos FLEGT se pusieran en marcha de manera adecuada. Para algunos instrumentos, particularmente los AVA y el EUTR, la implementación sólo acaba de empezar. Las expectativas tempranas estaban inspiradas en buena parte por la experiencia de mandatos de supervisión implementado por operadores privados (empresas de inspección tales como SGS) a nombre de gobiernos<sup>166</sup>; sin embargo, la transposición de los conceptos a instituciones públicas mal-preparadas resultó ser un enorme desafío.

Para una evaluación de sostenibilidad, es útil recordar que (a) la CE fue solamente autorizada de iniciar negociaciones AVA en 2005, (b) el primer AVA (con Ghana) fue firmado en noviembre de 2009, (c) el EUTR fue adoptado en 2010, y (d) la implementación del EUTR arrancó en marzo de 2013. Existe una amplia realización, ahora, que tal escala de tiempo es relativamente corta, cuando

---

<sup>166</sup> Inicialmente derivado de los programas de verificación de la Aduana aplicada para madera, los contratos de vigilancia de la exportación en Camerún (desde 1994), PNG (1994), Congo (1995), y la República Centroafricana (1996) – los cuáles incluyen el trazamiento de madera en rollo con código de barras, y de proyectos pilotos (Indonesia, 2003) y mandatos más amplios de vigilancia forestal (Ecuador, 2003) que fueron seguidos más tarde por otros mandatos en Liberia (2008) y la RDC (2010).

es comparado con otros procesos políticos. El aparentemente lento progreso de FLEGT también puede ser explicado, en parte, por el hecho que el Plan de Acción fue concebido como un proceso político que involucra acuerdos comerciales bilaterales. Estos, inevitablemente toman tiempo para estar concluidos. Un estudio del proceso de negociar nuevas leyes forestales<sup>167</sup> demostró que, en promedio, transcurrió casi una década desde cuando las negociaciones comenzaron y cuando las leyes fueron finalmente aprobadas. De manera parecida es común - incluso para las negociaciones comerciales "estándar" - para tomar de cinco a diez años para concluir, y por lo menos muchos más para lograr plena efectividad.

Las agendas FLEGT, sin embargo, bien pueden ser menos sencillas que los acuerdos comerciales "simples"; algunos de los procesos involucrados (en por ejemplo la gobernanza, asuntos técnicos y sociales) han resultado ser mucho más complejos y exigentes de lo previsto, requiriendo considerable voluntad política (lo que hace falta en ciertos momentos), construcción de capacidades, facilitación y desarrollo institucional. Algunos países han expresado abiertamente su percepción que pensaron haber participado en un acuerdo comercial, pero subsecuentemente han sido cuestionados de abordar muchos asuntos técnicos y de gobernanza. Relacionado con ésto, algunos países – particularmente en Africa – se lanzaron en estos acuerdos sin tener abordadas algunas de las cuestiones más fundamentales subyacentes a la tala ilegal y el comercio relacionado. No siempre existe una plena realización de la necesidad de mejorar los marcos de gobernanza en cierta medida antes de aplicarlos (un reto que un enfoque por fases para la implementación AVA podría ayudar a mitigar).

Al mismo tiempo, las obligaciones de largo plazo se han sido generado en relación a los reglamentos FLEGT y EUTR y a los AVA, tales como la participación en los Comités de Implementación Conjunta de los AVA – algo que posiblemente no se haya previsto expresamente en el momento de la concepción del Plan de Acción – lo que vuelve la cuestión de sostenibilidad de FLEGT/AVA aún más relevante. Los hallazgos de ésta evaluación sugieren que la implementación del Plan de Acción de verdad debería ser considerado como un proceso de largo alcance que requiere de más tiempo para consolidar los resultados iniciales prometedores, mientras se mejora su efectividad general, su desempeño y, finalmente su sostenibilidad.

Los procesos de reforma, el desarrollo de instituciones y la construcción de capacidades humanas que se requieren para el buen funcionamiento de los AVA – incluyendo la emisión de licencias FLEGT - son procesos de largo plazo. Por ésta razón, la evaluación apunta a la necesidad de estrategias alternativas que podrían permitir el logro de resultados más tangibles en un menor plazo. Tales estrategias pueden incluir una simplificación inicial mediante implementación por paso, delegación o subcontratación de servicios públicos con transferencia de capacidad de largo plazo, y otros modelos alternativos como la combinación del control gubernamental y la certificación privada. De otra manera, la sostenibilidad de los procesos AVA (es decir de los esfuerzos correspondientes, aún ántes de obtener resultados tangibles) parece estar en riesgo.

La sostenibilidad interna (UE) del proceso también es esencial. De parte de la UE, tal compromiso está expresado en el Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 (PMA) “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”<sup>168</sup>. Con respecto a FLEGT, el Objetivo Prioritario 9 afirma que *“la efectividad de la Unión abordando desafíos ambientales internacionales y relacionados al clima requiere ser incrementada”*. El PMA también compromete la UE y los EM para apoyo de largo plazo en la implementación de los AVA y del EUTR.

---

<sup>167</sup> En Bolivia, Costa Rica, Camerún, e Indonesia (comunicación personal)

<sup>168</sup> <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/>. <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>

Finalmente, otros factores tales como un sector forestal fortalecido y una mayor competitividad de la madera como una materia prima, mediante un incremento de la cuota de mercado de productos maderables comparado con otros materiales, la atraktividad del sector para inversionistas, la buena imagen de madera entre el público, y ultimamente el valor de bosque comparado con usos de la tierra competitivos, también promoverá la sostenibilidad del proceso FLEGT. Se requiere la promoción institucional incrementada y más pertinente de madera como una fuente renovable y sostenible de combustible, y de madera como un material competitivo (económicamente, técnicamente, socialmente y ambientalmente); (por ejemplo, el uso de madera como un material de construcción verde y respetuoso con el clima), en una competición justa con otros materiales (los cuáles no están sometidos a las mismas restricciones legales y cuya imagen no ha sufrido del tipo de publicidad negativa sobre la tala ilegal que ha rodeado algunas acciones FLEGT/AVA.

### 5.9.2 Los resultados sostenibles y no sostenibles

Parece que FLEGT ya ha resultado en varias transformaciones, tanto en países productores y consumidores de madera como globalmente, algunas de las cuáles probablemente serán sostenibles (difícilmente reversibles) aún en la ausencia de acción continuada UE FLEGT, aunque siempre requiriendo fortalecimiento continuo o activación para mantener el impulso. El elemento **comercial** en FLEGT también conecta el progreso a mecanismos y procedimientos comerciales, volviendo el progreso menos sujeto a las vicisitudes de la voluntad política. Las mejoras en la gobernanza forestal - que en algunos países vuelven los procesos de asignación de concesiones forestales y de permisos más transparentes - nunca puede darse por sentado, aunque tienden a formar una tendencia general positiva en el largo plazo, dado que los niveles de transparencia y responsabilidad aumenten. “Cosas que funcionen” se vuelven más fácilmente buenas costumbres. Muchos ejemplos de apostasía<sup>169</sup> han por hecho demostrado de ser reversibles.

Los elementos de desarrollo de FLEGT tienen - al lado de otros factores en muchas instancias - efectos sobre gente, organizaciones y sociedades en países en vía de desarrollo y en países emergentes, lo que es un resultado claro de los procesos multi-actores en países AVA, particularmente, generando un apetito para un comportamiento más ético y responsable y creando impulsos virtuosos que son potencialmente sostenibles con o sin el apoyo externo (UE). Los aliados naturales de la reforma incluyen las comunidades forestales, los medios, los líderes espirituales, y las ONG ambientales y de desarrollo, tanto como burócratas reformistas. A éste respecto, se considera esencial para la UE mantener y fortalecer su apoyo a reformadores domésticos, mediante financiación, construcción de capacidades y otros apoyos.

En la arena internacional, la UE ha emitido señales claras que toma en serio los temas de legalidad y gobernanza forestal. Estas señales fueron suficientes para traer muchos países a la mesa y entablar negociaciones sin precedentes. Por lo anterior FLEGT ha dado un importante impulso a procesos internacionales – llegando a una “masa crítica” de seguidores a través de la acción en múltiples frentes - de poner la tala ilegal (anteriormente un tema tabú) en las agendas políticas en varios foros, incluyendo FNUB (instrumentos no vinculantes para incluir la gobernanza y el comercio forestal) y OIMT; el último Acuerdo Internacional de Madera Tropical de 2006, entró en vigor en diciembre de 2011, explícitamente poniéndose de acuerdo sobre la promoción del comercio de maderas tropicales originadas del manejo sostenible y de los bosques aprovechados legalmente. La UE está financiando el Programa ENPI-FLEG en Rusia y otros 6 países (ver AM Rusia). Al mismo tiempo, relaciones con otras iniciativas internacionales tales como la Ley Lacey de los EEUU o el mecanismo REDD+ (de las Naciones Unidas y del Banco Mundial) han sido promovidas exitosamente.

---

<sup>169</sup> E.g. the Russian Forest Code 2007, abuse of PUP permits in Liberia (2012), Indonesia’s relaxation plan for the timber legality verification system (SVLK) certification on 15 downstream products of timber including furniture (October 2015 - [www.thejakartapost.com/news/2015/10/13/relaxing-timber-rules-raises-fears-forest-governance.html](http://www.thejakartapost.com/news/2015/10/13/relaxing-timber-rules-raises-fears-forest-governance.html)).



La acción emprendida al nivel multi-lateral, tal como la Reunión Asia Europa 2012 (ASEM), también ha apoyado a incluir la tala ilegal como un tema clave en la agenda. Igualmente importante, FLEGT ha sido integrado en la agenda de muchos diálogos bilaterales de alto nivel, incluyendo éstos con países productores y consumidores principales tales como Rusia, Japón y China. Cada uno de estos países ha tomado pasos en favor de FLEGT, y se requiere un compromiso sostenido de la UE para llegar a acciones e impactos más sustanciales, tangibles y sostenibles. Reconociendo que los AVA, como “instrumentos ad-hoc” tienen costos altos de transacción; las preocupaciones FLEGT también están siendo integradas en Acuerdos de Libre Comercio (*Free Trade Agreements – FTA*). Los AVA y herramientas específicas FLEGT – como el trazamiento y la verificación legal – pueden ser usadas para fortalecer los componentes forestales de un FTA y jugar un papel demostrando que el sector forestal está “bajo control”. No obstante, los procesos políticos tienen sus vicisitudes, y probablemente habrá cierta renuencia de algunas de las partes en la negociación de los marcos comerciales/multilaterales para adoptar medidas que pueden dañar los intereses comerciales de empresas, resultando en una preferencia para medidas voluntarias.

A pesar de los logros sostenibles en varios frentes, algunos de los “resultados” esperados claves aún no han sido logrados, especialmente en los AVA y con respecto al EUTR. También, muchas de las ganancias han sido solamente “en papel” hasta la fecha, o aún representan derechos “procesales”, y requieren estar implementados en la práctica.

La primera tabla abajo presenta ejemplos de resultados FLEGT (mecanismos, sistemas e impactos) en las diferentes Áreas de Acción e iniciativas relacionadas, que probablemente serán sostenibles, e identifica factores y condiciones que promueven su sostenibilidad.

**Tabla 5: Factores y condiciones que apoyan la sostenibilidad de procesos y resultados FLEGT**

Resultados sostenibles de FLEGT e iniciativas relacionadas	Factores y condiciones promovidos
La <b>implementación general del PA UE FLEGT</b> en progreso (incluyendo los AVA, el EUTR) y el <b>liderazgo</b> la <b>influencia de la UE</b> en ésta área	El compromiso político de alto nivel de la UE ha sido suficiente para atraer muchos países a la mesa e involucrarles en negociaciones sin precedente (los AVA).  Hay una necesidad urgente de “historias de éxito” en AVA, o AVA faltantes que arriesgan socavar el liderazgo de la UE. La implementación por fases bien planificadas parece ser un posible camino a seguir.  Para China y otros consumidores principales al desarrollar un mecanismo tipo EUTR, suele ser necesario para la UE sostener su liderazgo en éste campo y fortalecer las alianzas.
Mejoras en la <b>gobernanza general</b> inducidas por FLEGT, resultando en instituciones, leyes, reglamentos y procedimientos más estables y funcionando mejor, incluyendo el sistema judicial	Procesos de reforma eficientes, inclusivos y transparentes; consenso nacional  La voluntad política  La estabilidad política y social
Los procesos de <b>gobernanza forestal</b> en	Como se mencionó arriba, bajo la acción específica

marcha, para asignar títulos y recolectar ingresos, entre otros	de FLEGT
<b>Los resultados FLEGT</b> en áreas de acción específicas: la contratación pública, las iniciativas del sector privado, el financiamiento y las salvaguardias de inversión, el uso de legislación existente de EM o instrumentos legislativos internacionales	Mecanismos auto-sostenidos
<b>El EUTR:</b> la prohibición de colocar madera cosechada de manera ilegal en el Mercado de la UE, la implementación de sistemas de diligencia debida del EUTR por operadores; la legalidad se vuelve más un reflejo para operadores	El reglamento (EUTR), la dirección La implementación efectiva y balanceada a lo largo de EM.
<b>Vínculos y sinergias con los procesos bilaterales / multilaterales:</b> la inclusión de la tala ilegal como un tema clave en foros internacionales; <i>FTA</i> (donde AVA y TLAS están reconocidos como condiciones propicias)	La participación de la UE ("FLEGT global") y la acción al nivel multilateral (p.e. en la Reunión Asia Europa); El uso de diálogos bilaterales de alto nivel sobre el ambiente, con China, India, Japón, Korea, entre otros; La incorporación de la agenda FLEGT en los <i>FTA</i> ; la integración de los AVA en <i>FTA</i> (reduciendo los costos altos de transacción del instrumento ad-hoc)
<b>Vínculos y sinergias con iniciativas internacionales:</b> los sistemas de verificación de la legalidad de otros países (La Ley Lacey de los EEUU, El Acto de prohibición de la tala ilegal de Australia, la iniciativa <i>Goho Wood</i> de Japón, el sistema de verificación de legalidad de China, ...); ONU-REDD+, ...	El intercambio de experiencias, la armonización de enfoques; Plataformas de datos de inteligencia del comercio común; Asegurando que procesos e iniciativas internacionales refuerzan FLEGT, no lo debilitan o desvían la atención de él (el cambio climático/ REDD+, el uso de biomasa, la conversión de tierra y la deforestación, los derechos de tierra y recursos); La coordinación entre las comunidades FLEGT y REDD y la interconexión de los sistemas de datos

La segunda tabla identifica resultados FLEGT (mecanismos, sistemas e impactos) en varias Áreas de Acción que aún no están consideradas de ser sostenibles – y que estarían comprometidas si cesaba el apoyo de UE FLEGT - y los factores y condiciones que podrían fomentar su sostenibilidad. Posibles consecuencias de una discontinuidad de apoyo serían, la ausencia de licencias FLEGT, una pérdida del impulso y las ganancias de los AVA, un colapso de sistemas SAL, y una disminución en el apoyo para la acción FLEG/T globalmente, entre otros.

Resultados no sostenible de FLEGT e iniciativas relacionadas	Factores y condiciones promovidos
SAL no-funcionando o funcionando mal, o componentes específicos del SAL, en algunos AVA y otros países FLEGT	<p>Ya no más un enfoque tan holístico para la legalidad y el trazamiento (como ha sido actualmente)</p> <p>Una implementación por pasos de los AVA, con hitos y plazos claros</p> <p>El desarrollo de herramientas factibles involucrando los usuarios futuros</p> <p>El acceso a sistemas para todos los usuarios (especialmente del sector privado)</p>
AVA, en el caso que la emisión de licencias FLEGT no se realice o no esté prevista dentro de un periodo establecido de tiempo	Creando y manteniendo el impulso: incentivos tangibles, voluntad política, consenso nacional entre los grupos de actores claves, gobernanza mejorada (es decir marcos institucionales / legales / políticas/ de aplicación, etc.)
El comercio – la débil implementación y la burla del EUTR	<p>La aplicación efectiva, consistente en los EM de la UE</p> <p>Recursos de información para la Diligencia Débida EUTR en línea</p> <p>Centros de Respuesta Oficiales en países productores (para la Diligencia Débida EUTR) verificando la validez de los documentos del gobierno, y copiando la AC UE CA en respuesta</p>
El comercio – los marcos multilaterales (vínculos, sinergias con FNUB, AIMT, FTA) debido a la renuencia general para adoptar medidas que pueden dañar los intereses comerciales empresariales; la preferencia para medidas voluntarias	<p>Manteniendo el momento para el comercio de madera legal y sostenible, y manteniéndola en las agendas políticas</p> <p>Abordando los asuntos del mercado informal doméstico a lo largo de las áreas políticas;</p> <p>Persiguiendo acuerdos legalmente vinculantes en reuniones del UNFF</p> <p>El uso de FTA y PCA (p.e. con Rusia) para el increment de la cooperación sobre la tala y el comercio ilegal de madera y productos maderables</p> <p>El uso de herramientas tipo SAL para fortalecer FTA en el sector forestal</p>

## 5.10 La Coherencia y el Valor Agregado UE

**EQ10: *Cómo se ha perseguido la coherencia y la complementariedad para FLEGT, en qué forma se han complementado las medidas FLEGT, duplicado o contradecido otras políticas, estrategias y programas de la CE, EM y otros donantes, y cómo se han manejado interferencias? En qué medida la acción UE bajo el Plan de Acción UE FLEGT agrega valor a los resultados de las intervenciones de los Estados Miembros en el mismo contexto?***

### 5.10.1 La Coherencia

FLEGT es considerado por muchos actores como un ejemplo sobresaliente de coherencia EU política de la UE, de colaboración y de valor agregado entre EM participantes y la Comisión, y también de la complementariedad entre instrumentos geográficos y temáticos. Esto resulta de la integración de políticas de desarrollo y de medio ambiente de FLEGT, sus enfoques intersectoriales el uso de mecanismos comerciales en apoyo de éstas políticas y acciones. Un aspecto único e innovador de la coherencia de FLEGT es la importancia de la acción “doméstica”. De verdad, FLEGT en gran parte ha evolucionado del reconocimiento que los consumidores, empresas, bancos, y gobiernos europeos se habían vuelto, ya sea conscientemente o de forma inadvertida, cómplices directos en actividades ilegales. Europa misma ha sido puesta en duda y tenía que cambiar. Por lo tanto, FLEGT no solamente trata con medio ambiente, desarrollo y comercio, sino también se refiere a temas como la contratación pública, el lavado de dinero, préstamos para actividades ilegales, y la conciencia pública en Europa, asuntos que no sólo se pueden abordar simplemente mediante la cooperación al desarrollo.

El análisis abajo está estructurado como sigue: primero, se hace una evaluación general de la coherencia horizontal y vertical (la coherencia horizontal se refiere a la relación entre FLEGT y otras políticas y principios de la UE; la coherencia vertical evalúa la relación entre FLEGT y marcos internacionales contra la tala ilegal). Luego se revisan tres asuntos relevantes específicos en más detalle: la deforestación por la conversión de bosque (implicando un cambio en el uso de la tierra), REDD+ y la dimensión comercial. La sección subsecuente trata con la cuestión del Valor Agregado de la CE. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones basados en el análisis anterior.

#### ***La coherencia vertical y horizontal***

Con respecto a la coherencia con otras políticas de la UE, el PA UE FLEGT es considerado de estar en línea con los objetivos más altos y las políticas de alto nivel de la UE, y además en gran parte coherente con otras políticas y principios de la UE e internacionales. Otras políticas de alto nivel de la UE consistentes con, y en algunos casos mutuamente apoyantes de FLEGT incluyen:

1. El desarrollo sostenible en países terceros, para lo que FLEGT ha usado el 10<sup>ma</sup> (ahora el 11<sup>na</sup>) Fondo de Desarrollo Europeo – *European Development Fund (EDF)* el cuál incluye provisiones para el Desarrollo Sostenible<sup>170</sup>. FLEGT también está en línea con el involucramiento de la UE con las metas de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, *UN Sustainable Development Goals (SDG)*<sup>171</sup>.

<sup>170</sup> Para el EDF 10ma: Art. 1 del *Council Regulation (EC) No 617/2007*; para el EDF 11na: *Recital 15*.

<sup>171</sup> Entre los 17 *SDG*, aprobados el día 25 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de la ONU, está la Meta 15: *Sustainably manage forests, combat desertification, halt and reverse land degradation, halt biodiversity loss* (Website: [www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/)). La UE tiene un estado de observador con la ONU. No tiene derecho de voto por ella misma, sino que está representada al lado de sus 28 Estados Miembros, dos de los cuáles son miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Francia, Reino Unido) y tienen derecho a veto.

2. La protección ambiental, incluyendo la lucha contra el cambio climático. A éste respecto, el 7<sup>ma</sup> Plan de Acción Ambiental<sup>172</sup> explícitamente refiere a AVA FLEGT y al EUTR, y a la Iniciativa de Negocios Reponsables (*Responsible Business Initiative*) de la UE<sup>173</sup> para empresas madereras, y considera el desarrollo de un plan de acción sobre la deforestación y la degradación forestal<sup>174</sup>. Con respecto a las políticas de la UE en cuanto al cambio climático, FLEGT está ampliamente consistente con éstas, especialmente considerando las sinergias que pueden ser obtenidas con REDD+ (ver abajo). No obstante, a veces es cuestionado si la UE está dando la suficiente prioridad a los bosques, en vista del papel que los bosques tropicales juegan enfrentando problemas ambientales urgentes, especialmente el cambio climático, y en el contexto de un año crucial para la acción ambiental global (*The Prince Charities, 2015*);
3. La promoción del comercio justo y de una economía social de mercado, en línea con la amplia Estrategia 2020 Europa para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Debilidades en términos de la coherencia horizontal se refieren a la integración más efectiva de FLEGT con:

1. Las políticas de Contratación Pública Verde, a los niveles de la UE, nacionales y locales;
2. Los Acuerdos de Comercio Libre - *Free Trade Agreements (FTA)*, a medida en que cubren, o deberían cubrir, el sector forestal;
3. La acción del BEI (como está previsto en el PA UE FLEGT, p.18); en la medida en que sus recursos no están invertidos en bosques naturales en países tropicales.

También es justo mencionar que, aunque la evaluación de la coherencia horizontal es sobre todo positiva, aspectos de la implementación y de la coordinación aún podrían ser mejorados.

En términos de coherencia con los marcos internacionales, FLEGT también tiene un buen historial de actuar como un modelo y como un factor de dinamización de las políticas internacionales contra la tala ilegal, como se ha encontrado en varios ejemplos (la última declaración de la ONU contra la tala ilegal<sup>175</sup>, UN REDD+ (ver más abajo), y el desarrollo de otros reglamentos nacionales contra la tala ilegal tales como el "*Illegal Logging Prohibition Act*" (2012) de Australia o la legislación borrador de Japón que – según se dice - está por construirse con base en el EUTR).

Una debilidad particular, en términos de la coherencia vertical, es que por confiar en la definición de legalidad de la legislación nacional en países productores para tanto el EUTR y los AVA, la UE corre el riesgo de no poder cumplir con sus propios compromisos internacionales. En la ausencia de una ley internacional de bosques, la referencia a las leyes nacionales en FLEGT ha resultado del principio fundamental de soberanía nacional del país productor. Mientras que eso es un valor clave en el enfoque FLEGT, lo que está contribuyendo al sentido de pertenencia nacional, la sostenibilidad y la aplicación más efectiva de FLEGT a nivel local, también crea deficiencias potenciales, especialmente respecto a derechos humanos, derechos laborales y, en particular, a la protección de las

<sup>172</sup> Anexo a la Decisión No 1386/2013/EU del Parlamento Europeo y del Consejo del 20 de noviembre de 2013 sobre un Programa de Acción Ambiental General de la Unión hasta 2020 'Viviendo bien, dentro de los límites de nuestro planeta'.

<sup>173</sup> Actualmente haciendo referencia a las Directivas de Contabilidad y Transparencia de la UE.

<sup>174</sup> Sin embargo, esto es esto está bajo el ángulo del impacto ambiental del consumo de alimentos de la UE, lo que está fuera del perímetro de FLEGT.

<sup>175</sup> Resolución 23/1 - Fortaleciendo un [...] respuesta para combatir el tráfico ilícito de productos forestales, incluyendo madera, por la Comisión sobre Prevención de Crímenes y Justicia Criminal establecido por la Oficina de Drogas y Crímenes de la ONU

comunidades indígenas. Tales deficiencias contravienen la política y legislación de la UE<sup>176</sup> y los propios compromisos del PA UE FLEGT<sup>177</sup>.

La situación de la integración de derechos humanos en AVA es variada *dado que el diseño experimentalista de FLEGT permite enfoques hechos a medida y adaptación a necesidades locales*. Sin embargo *“concluir un AVA (...) puede plantear un problema para la credibilidad de la UE como un actor de derechos humanos, actor en el caso que el AVA resultado no fuera para abordar adecuadamente algunas de las preocupaciones existentes sobre derechos humanos”*. *“...idioma explícito creando respeto para los derechos humanos (...) un ‘elemento esencial’ - (...) para que las violaciones de derechos humanos de cierta escala (...) podrían equilibrar a una violación del contenido del tratado y justificar la suspensión u otras contra medidas”* – no está incluida en los AVA.<sup>178</sup>

La situación es peor cuando, en principio, el marco legal nacional reconoce ciertos derechos, pero éstos no se aplican en la práctica. En tal caso, una cuadrícula de legalidad AVA puede ser contrastante con tanto los compromisos internacionales de la UE como con la legislación nacional. No obstante, en tal situación aún sería posible de usar FLEGT para promover respeto para los derechos humanos sin cambiar el enfoque básico.<sup>179</sup> La exclusión de la cuestión respectiva de la definición corriente de la “legislación aplicable” en el EUTR (Artículo 2, párrafo h) puede incrementar la falla de consistencia con AVA<sup>180</sup>.

En este sentido, hay un caso de “un enfoque totalmente integrado y sistemático (...) hacia legalidad en madera (...) cadenas de suministro entrando en la UE”, como fue sugerido por una ONG internacional (ver AM Francia). Al mismo tiempo, sin embargo, tal exhaustividad de los estándares legales para FLEGT hablaría en favor de la utilización de un enfoque por fases para la implementación de los AVA, en lugar de un estándar de legalidad integral, corriendo el riesgo de convertirse en un obstáculo para el progreso en procesos AVA (como ya es el caso con enfoques complejos para definiciones de legalidad – ver AM Costa de Marfil y Volumen 2).

### ***La deforestación por la conversión de la tierra***

Como fue descrito en el Capítulo 5.1 (Relevancia), existe una preocupación creciente sobre la contradicción percibida entre cumplimiento de los objetivos medio ambientales FLEGT y las otras políticas de la UE, particularmente respecto al fenómeno de la *deforestación*. La preocupación en la mayoría de los casos se refiere a la liquidación de los bosques tropicales para la producción

---

<sup>176</sup> “El Acuerdo Lisboa (...) lo hizo un requerimiento legal para todas las instituciones y cuerpos relevantes de la UE para asegurar que *comercio y desarrollo* son una fuerza positiva para los derechos humanos. (...) Los derechos humanos están canalizados en las políticas comerciales mediante dos tipos de instrumentos: unilaterales y bilaterales. Las medidas comerciales unilaterales ... (ii) colocan restricciones para el comercio en ciertos bienes que han sido perjudiciales para los derechos humanos. (...) medidas recientes relacionadas con (...) manejo forestal internacional han estado cada vez más calladas sobre esta cuestión”. (FRAME, 2014, *Report on the integration of human rights in EU development and trade policies*, in: Executive Summary).

<sup>177</sup> “Consciente de sus compromisos respecto al desarrollo sostenible (...) la UE tiene la intención de desarrollar ‘soluciones equitativas y justas para el problema de la tala ilegal que no tiene un impacto negativo en la gente pobre (...)’. La razón de este compromiso se basa explícitamente en el intento proclamado de la UE de promover los derechos humanos. En realidad, casi una década antes de la adopción del Marco Estratégico que abarca los Derechos Humanos, la UE ya había reconocido que ‘en algunos países con mucho bosque, la corrupción - alimentada por los beneficios de la tala ilegal - ha crecido hasta tal punto que está socavando (...) el respeto por los derechos humanos’”. (Ibid, en (a) *Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)*, p.50)

<sup>178</sup> Ibid., p.53, p.64.

<sup>179</sup> P.e. en Indonesia, la decisión de la Corte Constitucional que el estado no tiene autoridad para asignar la tierra que está sujeta a derechos consuetudinarios podría generar más progreso si fuera implementada a nivel nacional con amplias salvaguardias (particularmente en las regiones más autónomas). Hasta hace poco, la mayoría de la tierra sujeta a la tala o la eliminación no había sido declarada (publicada en el boletín oficial). Algunos donantes (incluyendo de la UE, implícitamente bajo el PA UE FLEGT) están contribuyendo con esfuerzos para mapear y publicar en el boletín oficial la tierra de pueblos indígenas a lo largo de Indonesia.

<sup>180</sup> Los derechos de comunidades indígenas, no obstante, están por hecho representados en la ‘legislación aplicable’ mediante “derechos legales de terceras partes con respecto al uso y la tenencia que están afectados por la cosecha de madera”.

industrial de productos agrícolas (p.e. la soja, carne de res, cuero, aceite de palma, caña de azúcar para biocombustibles), lo cual es en parte, impulsado por el consumo en la UE. El tema de la conversión forestal no fue abordado explícitamente en el diseño original de FLEGT y ahora está socavando algunos de sus avances y cambiando las percepciones de su relevancia.

La conversión de bosque en agricultura puede ser legal o ilegal. Por diseño, FLEGT no puede hacer mucho sobre la deforestación mediante la conversión *ilegal*. A lo mejor, el SAL en un país AVA puede evitar que la madera ilegal asociada llegue al mercado, pero éste no evitará la liquidación ilegal de la tierra y la conversión, como los autores pueden simplemente quemar la madera. La conversión *legal*, del otro lado, no puede ser abordada tan fácilmente mediante FLEGT, dado que la ley del país AVA es la base para el SAL, y la aprobación de proyectos de conversión es un asunto soberano<sup>181</sup>. Además, éstos asuntos se relacionan más específicamente con la agricultura y el uso de la tierra, mientras que en muchos países el mandato FLEGT no es percibido como teniendo efecto más allá del sector forestal. Una cosa podría hacer mejor FLEGT, para reducir la deforestación, sería de añadir carbón – cuya producción es una causa importante para la deforestación y la degradación (mediante la sobre-explotación de árboles pequeños) – al alcance de los productos sujetos al EUTR (mientras que la madera de combustible está incluida).

Una falta de coherencia puede también resultar de conflictos de agendas ministeriales en el país productor como “la agricultura versus la forestería” (ver AM Costa de Marfil). Esto pide una mayor coherencia y coordinación de la acción gubernamental, en la cual la UE puede estar en una posición de ayudar a promover, incluyendo FLEGT y acciones de otros donantes a lo largo de áreas políticas interrelacionadas (forestería, medioambiente y clima, agricultura, minería, economía, urbanización etc.). Esto podría requerir una política nacional general sobre tierra y manejo de recursos naturales.

Aún, FLEGT/AVA pueden contribuir a abordar retos de la conversión forestal de diferentes maneras:

1. FLEGT ayuda a mejorar la gobernanza en general, mediante los diálogos bilaterales y de actores múltiples sobre asuntos forestales, promoviendo reformas de las políticas y de la legislación del sector forestal que pueden – o tal vez; tendrían que – abordar la práctica de conversión ilegal;
2. En procesos de negociación AVA, dependiendo de la definición de legalidad acordada por los actores AVA, el sistema de legalidad puede o no incluir indicadores y verificadores que pueden identificar la conversión ilegal de bosques. En caso contrario, definiciones de legalidad no son estáticas y pueden ser revisadas/ emendadas para incorporar asuntos adicionales;
3. La trazabilidad y auditorías de campo, como parte del SAL, pueden detectar el transporte y el suministro de madera de conversión ilegal para la exportación y los mercados domésticos;
4. La acción FLEGT/AVA puede fortalecer procesos REDD+, los cuáles pueden ser un instrumento más apropiado para enfrentar los retos de la deforestación (ver la sección próxima). Los procesos FLEGT y REDD+ son interdependientes, complementarios y generan beneficios mutuos. También, porque un SAL actualmente solamente “monitorea” bosques en relación a la actividad maderera, mediante el elemento comercio, un área nueva para la acción FLEGT en países AVA podría contribuir a los objetivos de la vigilancia forestal y ambiental (mediante actividades relevantes de control en el campo desplegadas bajo el SAL), incluyéndolas en cuanto a planes de reforestación bajo REDD+;

---

<sup>181</sup> No obstante, en algunos casos, la aprobación oficial de proyectos de conversión puede ser obtenida “legalmente” aunque en contradicción con la ley o para proyectos de usos alternativos de la tierra que nunca materializarán y que solamente son excusas para la obtención de derechos de explotación. Según se dice significativos volúmenes de madera originan de tal “área gris”, donde aprobación puede dar lugar a pagos para la facilitación ilícita de funcionarios corruptos. A éste respecto, la aplicación de las Directices de Contabilidad y Transparencia de la CE puede aumentar la coherencia política.

5. Finalmente, sectores forestales con una mejor gobernanza, gracias a FLEGT, produciendo madera mejor valorada y otros posibles “beneficios forestales”, resultan en un aumento de la ganancia, los ingresos y la inversión pública/privada. La promoción de la forestería como una forma más competitiva de uso de la tierra, con una redistribución justa de los beneficios a las comunidades, puede ayudar a reducir la presiones para la conversión forestal.

Algunas ONG piden la inclusión de otras materias primas en FLEGT, o para un plan de acción de la UE sobre la deforestación. Sin embargo, hay indicaciones que el sector agrícola tal vez no puede aceptar fácilmente el sometimiento de los productos agrícolas a la concesión de licencias (AVA) o a un reglamento adaptado del EUTR; esto también podría confundir el mensaje de FLEGT e introducir una falta de enfoque.

### **REDD+**

Emisiones Reducidas de Deforestación y Degradación de Bosques (*Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation - REDD+*) es un instrumento internacional para la mitigación del cambio climático desarrollado bajo la Convención Marco sobre Cambio Climático de la ONU (UNFCCC). REDD se formalizó en la Conferencia de las Partes COP13 UNFCCC en Bali en 2007 y logró su “+” (relacionado al papel de la conservación, el desarrollo sostenible de bosques y la promoción de reservas de carbono forestal en países en vía de desarrollo) en el COP16 en Cancún en 2010. Es decir, su desarrollo ha traslapado con la implementación del PA UE FLEGT. En algunos países, la llegada de REDD+, que cuenta con un financiamiento considerablemente mayor, ha, de una u otra manera dirigido la atención de actores del gobierno y de la sociedad civil fuera de los procesos AVA FLEGT, causando retraso en el progreso.

Una vista general de países AVA y actividades REDD+ está presentada en una tabla en el **Apéndice 4**. Demuestra como todos los 15 países con un AVA o negociando con la UE también cuentan con financiamiento considerable de REDD+.

Existe un acuerdo amplio sobre la convergencia de intereses y la sinergia potencial entre FLEGT y REDD+, aunque las dos políticas de hecho, se originan de contextos muy diferentes y siguen enfoques diferentes; ambas también se basan en iniciativas del mercado (madera / crédito de carbono). Mientras FLEGT trata de asegurar que madera está producida en línea con las leyes de un país, utilizando acceso al mercado internacional como incentivo, REDD+ utiliza pagos basados en rendimiento que recompensa reducciones verificadas en tablas de deforestación y degradación forestal (vale la pena mencionar que obtener financiamiento REDD+ también requiere atención para aspectos tales como credibilidad, trazabilidad, resguardos sociales y de gobernanza, tanto como verificación independiente, que son relevantes para FLEGT).

La experiencia en años recientes sugiere que los dos enfoques de verdad son complementarios. Los ensayos iniciales de implementar REDD+ han demostrado que es prácticamente imposible lograr avances en REDD+ sin abordar los temas de derechos de propiedad, conflicto, y Estado de Derecho, en otras palabras temas de ‘legalidad y gobernanza’, los cuales están entre los principales logros (esperados) de FLEGT – en éste sentido las acciones FLEGT pueden ser consideradas como prerequisites para REDD+. En algunos casos el AVA de hecho está cumpliendo una pre-condición y agregando valor al desarrollo REDD+ y pagos relacionados, hasta el punto que FLEGT UE está esencialmente visto como una “actividad estimulando REDD+” (Guayana). Del otro lado, REDD+ re-enfatiza el hecho que madera solamente es una parte menor de la historia de la destrucción forestal y del conflicto sobre tierras en regiones forestales y que la agricultura muchas veces es un factor conducente más importante de la deforestación que la tala forestal. Por lo tanto, para incrementar la coherencia, cualquier iniciativa forestal nueva tendría que tomar en cuenta tanto los temas de desarrollo agrícola y relacionados al clima en mayor medida que el PA UE FLEGT. Enfoques nuevos, más integrados tendrían que ser considerados, aunque esto es un área que queda por explorar en gran parte.



En términos de vínculos operacionales, hay un caso para conectar los sistemas de información que operan respectivamente bajo FLEGT (el sistema de trazamiento de madera y de monitoreo del sector forestal en el SAL) y REDD+ (los Sistemas Nacionales de Monitoreo Forestal - SNMF – los cuales requieren ser establecidos por los países que implementen REDD+), con el fin de apoyar la generación de créditos de carbono verificados, legales y trazables<sup>182</sup> bajo REDD+. Tal vínculo crearía sinergías entre las dos iniciativas, en países que entren tanto en un AVA como que establecen un programa nacional REDD+. En Guayana, tal sinergia ya está siendo creada, en cierta medida. Vínculos entre la implementación del SAL y SNMF son posibles con respecto a muchas áreas, tales como instituciones, el desarrollo de políticas, marcos legislativos y normativos, la implementación operacional para reportar y control (es decir, la metodología, la colección y el procesamiento de datos), y el cumplimiento. Lazos operacionales pueden ser establecidos en varios componentes: el inventario nacional, el monitoreo, la verificación y el reportaje. Un beneficio potencial integrando el SAL y el SNMF es que “emisiones reducidas podrían ser trazadas hasta su origen, tal como la madera está trazada en su lugar de cosecha para FLEGT. Esto ayudaría a validar estas reducciones de emisión y las cualificaría como créditos de carbono comerciables, cuando sea relevante”<sup>183</sup>.

En el terreno, las actividades REDD+ en todos los países AVA ya crean sinergías entre los SAL y los SNMF, especialmente por la importancia que la mayoría de los financiadores de REDD+ dan a los efectos de todo el sistema de la implementación REDD+. El IFE, por su parte, ya tiene una unidad integrada de FLEGT y REDD que está persiguiendo la integración de los dos mecanismos a nivel de política para REDD+.

Un ejemplo concreto de acción REDD contra la deforestación, ha sido observado en Costa de Marfil donde se está desarrollando un sistema de compensación mediante pagos por servicios ecosistémicos (PSE) a campesinos para conservar los árboles en su tierra<sup>184</sup>.

### ***Dimensión comercial***

Otra dimensión de coherencia se refiere a las palancas utilizadas por la Comisión para promover el comercio sostenible. FLEGT, como forestería en general, parece encontrarse en una posición relativamente débil debido a visibilidad limitada y la ausencia de un convenio internacional contra la tala ilegal. Una ONG internacional establece: “aunque se podrían incorporar elementos en acuerdos comerciales, la forestería muchas veces es excluida de FTA”. Esto se debería a desafíos como integrar el significativo sector informal de madera que existe en muchos países productores, lo que vuelve la inclusión de la forestería un problema potencial. Como un ejemplo de ello, el AVA solamente es considerado un “elemento positivo” de manera marginal en favor de un acuerdo bilateral comercial con Indonesia<sup>185</sup>. Probablemente por razones similares, un acuerdo global sobre bosques bajo el FNUB encuentra resistencia de algunos países.

---

<sup>182</sup> Es decir créditos comerciables de Reducción de Emisiones de gases efecto invernadero (*greenhouse gas - GHG*) mediante la deforestación y la degradación forestal evitada o mediante incremento de la absorción de emisiones de los bosques (por ejemplo, a través del incremento de reservas de carbono mediante el manejo forestal sostenible). Los protocolos de medición están determinados por el país, pero las decisiones de UNFCCC y las Guías IPCC forman el diseño general. (Fuente: *ETFRN News issue 55, 'Linking FLEGT and REDD+ to improve forest governance'*, 2014)

<sup>183</sup> *ETFRN News issue 55, 'Linking FLEGT and REDD+ to improve forest governance'*, 2014

<sup>184</sup> La unidad nacional de Coordinación REDD+ y el Fondo IFE REDD responsable para éste desarrollo también están trabajando con todos los sectores involucrados en el “consumo de bosques” en colaboración con la unidad nacional de Coordinación FLEGT y el Ministerio de Bosques y Agua.

<sup>185</sup> Comunicación personal, Comisión Europea.

### 5.10.2 El Valor Agregado UE

Como recién fue reafirmado por la Comisión en la nueva Guía Reglamento Mejor (*Better Regulation Guidelines*)<sup>186</sup>, evaluando el valor agregado de la UE, significa identificar cambios que se deben a la intervención UE, opuestos a otros factores, como políticas nacionales (de hecho o hipotéticas) o mecanismos de mercado. En la práctica, requiere verificación si la intervención UE es la única manera de obtener resultados (efectividad); si ofrece el mejor valor para dinero invertido (eficiencia), y si crea sinergías comparadas con otras intervenciones (coherencia). El PA UE FLEGT agrega valor en las tres dimensiones señaladas, con alguna reserva y bajo ciertas condiciones:

1. En el contexto de la 'T' de 'Trade' (Comercio) en FLEGT (es decir, usando legalidad como una condición para el acceso al mercado bajo el AVA/EUTR), la Unión tiene un efecto mucho mayor sobre el mercado de madera tropical que cualquier EM individual. Aún, el mercado UE de madera debe ser atractivo, o flujos comerciales pueden ser convertidos a mercados menos exigentes, una preocupación del mismo PA UE FLEGT. Para defender la cuota y precios de mercado UE, medidas en apoyo para un sector forestal sólido y una materia de madera competitiva debe ser promovido con mayor fuerza en la UE (por ejemplo, madera como materia de construcción verde y materiales de construcción respetuosos con el clima), en competición justa con otros materiales (los cuales no están sometidos a las mismas restricciones de legalidad y cuya imagen no ha sufrido del mismo ruido negativo sobre asuntos de legalidad).
2. FLEGT provee una plataforma para mejor coordinación de la cooperación para el desarrollo de la UE y los EM al sector forestal en países tropicales. Esto genera ganancias de eficiencia, debido a la acción coordinada, sinergías entre programas y economías de escala, manejo centralizado, duplicación reducida y la puesta en común de recursos. Para que éstas ganancias se materialicen, se requiere una buena coordinación y una implementación adecuada en todos los niveles y entre todos los programas y donantes. Sin embargo, alguna realimentación negativa emergió en unos ejemplos en las encuestas y visitas de campo<sup>187</sup>. Particularmente, el valor agregado UE es limitado por el hecho reportado que no todos, si no pocos, EM, participan activamente en la implementación del PA UE FLEGT (aparte del EUTR, que es de verdad un instrumento vinculante).

La Encuesta EM encontró que pocos EM están activos en el Área de Acción 1 (Apoyo a países productores) - siete de los EM respondientes. Esto puede causar preocupación sobre el "poder de golpe" del PA UE FLEGT en países productores. No obstante, eso es considerado "bastante", por algunos, cuando se considera el número limitado de EM que financian Apoyo al Desarrollo. El involucramiento en el Área de Acción 5 (Finanza e Inversión) es muy bajo, sobre todo debido a no saber como tratar con el asunto. El Área de Acción 7 (madera de conflicto) es otra área que no ha visto mucho involucramiento, otra vez, ya que – como fue indicado por el EM respondiente – no saben como tratar con éste tema. La imagen general del involucramiento demuestra un involucramiento bastante disperso y plantea la cuestión de si es un Plan de Acción de la UE en su conjunto o más bien un Plan de Acción de algunos de su EM.

La EU tiene un peso político y diplomático mas importante que cualquier de sus EM individuales en la arena internacional forestal y de comercio de madera. Además, algunos EM posiblemente no han

---

186 Commission Staff Working Document, *Better Regulation Guidelines*, 19.5.2015, SWD(2015)111. Ver particularmente el *Better Regulation Toolbox* anexo al Guía, y las paginas 274 y adelante.

187 P.e. duplicación de estudios (Bosnia); coordinación subóptima de donantes (Costa de Marfil); falta de coordinación entre DGs sobre un asunto de madera de conflicto (Liberia); la Autoridad Competente en Francia se encuentra dentro del ministerio de agricultura pero DG Agricultura en Bruselas está a penas involucrada en FLEGT (Francia); una queja que algunos EM trabajan por sí mismos (encuesta).

estado muy dirigentes contra la tala ilegal, salvo debido a FLEGT/EUTR. Además, la UE ejerce una influencia política más fuerte sobre otros países claves como China. Esto también dependería en la capacidad de instituciones UE para ser “más que la suma de sus componentes”.



*Productos maderables (chonta; *Bactris gasipaes*) confiscados en un retén de las autoridades ambientales, por falta de documentos de movilización pertinentes (Colombia, julio de 2015)*  
Créditos: Ernst Paul Zambon

## 6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo final, se presentan las conclusiones principales y las recomendaciones, basados en una síntesis de conclusiones y recomendaciones que han emergido en el curso de la evaluación y han sido descritas en los capítulos anteriores. Están presentadas por los criterios de evaluación y las preguntas de evaluación.

Con el fin de formular las recomendaciones, todas las parciales emergentes en las secciones diferentes del informe fueron agrupadas, y los denominadores comunes fueron identificados. Esto permitiría la formulación de las recomendaciones principales emergentes de la evaluación.

Algunas recomendaciones están específicamente vinculadas a una pregunta de evaluación o a un área de acción; otras son recomendaciones transversales que surgen de distintas partes del análisis, por lo amplio de las preguntas de evaluación y de las Áreas de Acción. Por ejemplo, ese es el caso para la comunicación, o para el involucramiento del sector privado. Otras recomendaciones han surgido del análisis separado de AVA y de otros Países Productores, como fue presentado en el Anexo 7 (Volumen 2).

En la presentación de las recomendaciones, se ha hecho una distinción entre recomendaciones de nivel político y de nivel operacional. Mientras que el primer set de recomendaciones sobre todo apuntan a los responsables políticos y el público en general, el segundo set apunta más específicamente a personas involucradas en la implementación de FLEGT o en el diseño de la acción FLEGT futura.

## **6.1 Conclusiones**

### **Sobre la Relevancia del Plan de Acción UE FLEGT**

FLEGT responde de una manera innovativa a las preocupaciones principales del sector forestal internacional al turno del siglo, y es así como el Plan de Acción fue altamente relevante en 2003. A pesar del progreso lento en algunos frentes, discutido en capítulo 5.3, aún existe un amplio apoyo para FLEGT a lo largo de la UE e instituciones gubernamentales de países AVA, OSC y del sector privado, para mantener la Aplicación de Leyes, la Gobernanza y el Comercio como pilares claves.

Al mismo tiempo, desarrollos en el contexto global de FLEGT argumentan a favor de alguna revisión de las estrategias originales del Plan de Acción. Tres desarrollos se destacan, de hecho: (a) el papel de la UE en el comercio de madera ha disminuido y mercados domésticos y regionales para madera y leña se vuelven cada vez más importantes; la influencia del comercio de la UE ha disminuido; (b) el problema de la tala ilegal ha sido superada por la creciente tendencia de la conversión permanente de bosques en agricultura o minería – desarrollos que a veces están considerados como ilegales; (c) los compromisos globales y de la UE han cambiado hacia hacer frente al cambio climático, la deforestación global y la degradación de bosque, y hay un reconocimiento creciente del rol para el sector privado.

FLEGT puede dar una contribución importante a acciones globales para reducir la deforestación (y la degradación forestal) mediante las plataformas de diálogo, las capacidades y los sistemas construidos bajo FLEGT, pero no puede resolver todos estos desafíos por sí sólo; se requeriría una acción más amplia involucrando todos los sectores, impactando sobre el uso de la tierra, incluyendo mayor integración con los esfuerzos REDD+, para combatir la deforestación global efectivamente.

### **Sobre el Diseño del Plan de Acción FLEGT**

El diseño es considerado “a prueba del presente y del futuro”, siempre que se efectuaran unos cambios de enfoque en la *operacionalización* y la *implementación* del Plan, con una distribución más balanceada de atención y apoyo a éstos países que son relevantes en la lucha contra la tala ilegal y el comercio relacionado, incluyendo algunos países AVA y países no-AVA como Rusia, China y países en

la perifería oriental de la UE. Esto significa que al lado de AA-1 - Apoyo a países productores y AA-2.3 – procesos AVA, se requiere más atención para AA-2.2 - Diálogo y colaboración internacional y para el uso de instrumentos que no son del Apoyo al Desarrollo para apoyar estos países (no-AVA) en sus esfuerzos de combatir la tala y el comercio ilegal.

Asuntos específicos de AVA que merecen más atención son, la inclusión de madera originada de conversión ilegal, y la inclusión de mercados domésticos y las exportaciones a todos los países en los ámbitos de los AVA.

Un elemento que ha recibido poca atención, considerando la importancia de la iniciativa, es la comunicación estratégica. Ésto ha contribuido a confusión entre actores con respecto a los objetivos y las estrategias del Plan de Acción y sobre sus instrumentos (notablemente las licencias FLEGT, el AVA y sus procesos, y el EUTR y sus requerimientos) y ha limitado el impacto del Plan de Acción, tanto adentro como afuera del sector forestal.

### **Sobre la Efectividad de la Acción FLEGT**

El Plan de Acción FLEGT es efectivo en términos de algunos de sus objetivos directos: ha contribuido a la gobernanza forestal mejorada globalmente y probablemente ha contribuido a una demanda europea reducida para y una importación de madera ilegal. El grado de eficacia logrado en cada una de las Áreas de Acción, no obstante, es altamente variable. Se ha encontrado que particularmente un Área de Acción (Comercio de Madera) ha sido menos efectivo, esencialmente debido a las dificultades encontradas en producir madera con licencia FLEGT. Algunas áreas han recibido poca atención (AA-5, 6 y 7) y es más difícil evaluar su efectividad. Más adelante, basado en el análisis proveído en el capítulo cuatro, se sacan conclusiones y recomendaciones relacionadas con cada una de las Áreas de Acción, destinado a mejorar la eficacia global del Plan de Acción UE FLEGT.

#### ***AA1: Apoyo a los países productores***

Las iniciativas desarrolladas para apoyar países productores han producido, por lo general, buenos resultados, especialmente en términos de transparencia incrementada. La búsqueda de soluciones equitativas y justas y la construcción de capacidad también están contribuyendo efectivamente a la gobernanza mejorada. Los resultados están claramente menos persuasivos en el área de reforma política, en la cual muchas veces hace falta la implementación, y la verificación de la legalidad.

El espacio proveído bajo AVA-FLEGT para procesos de participación y plataformas de actores múltiples, es particularmente exitoso y ésto ha contribuido a un reconocimiento general – por todos los grupos de actores – que la tala ilegal es un problema real; una debilidad es el limitado involucramiento del sector privado, particularmente en países productores. Se debe en parte a la dificultad para hacer frente a un sector que por hecho no está interesado y que - hablando en términos generales – está débilmente organizado. En algunos casos, los esfuerzos para llegar a este sector han sido menores ya que se esperaba que el sector privado se involucraría en el proceso por sí mismo.

En la mayoría de países AVA, al menos las empresas más grandes fueron de gran apoyo y en ocasiones animaron a los gobiernos para involucrarse en el proceso AVA. Sin embargo, la falta de consideración percibida de sus propios sistemas de trazabilidad para Sistemas de Trazabilidad de Madera nacionales y los repetidos retrasos en las fechas de vencimiento para la entrega de licencias FLEGT han reducido su interés. Al mismo tiempo, empresas industriales más pequeñas muchas veces han sido dejadas fuera de los procesos AVA; en Congo, por ejemplo, las empresas industriales nacionales más pequeñas solamente iniciaron a ser parte del programa UE-FAO FLEGT en 2014. La implementación exitosa de AVA requerirá apoyo específico para actores más débiles involucrados en manejo de recursos maderables (pequeños productores, pyme, operadores independientes en el sector “informal”) y para el desarrollo de sistemas de verificación adecuados (incluyendo STM, verificación del cumplimiento y la auditoría independiente). Se encontró que el rol de facilitación en

países productores era crucial y tal apoyo tendría que ser proveído de manera más consistente a lo largo de países AVA.

Dado que la gobernanza forestal mejorada es considerada como un objetivo FLEGT específico, y es un área que ha recibido la mayoría de la atención y del financiamiento, un relato más detallado de lo que ha sido logrado se presenta en el capítulo 5.5 (el logro de los objetivos FLEGT), basado en el análisis de hallazgos de las visitas a los países.

## **AA2: Comercio de Madera**

Por lo general, durante el período de implementación evaluado, las iniciativas desarrolladas respecto al comercio de madera no han sido muy efectivas, con la excepción del desarrollo y la introducción del Reglamento de Madera de la UE (EUTR) y – hasta cierta medida – el desarrollo de diálogos bilaterales.

Actividades de cooperación internacional y diálogos bilaterales particularmente, están contribuyendo efectivamente a resultados importantes, tales como apoyo para legislación similar al EUTR en otros países mayores consumidores de madera. Asimismo, se requiere una colaboración más sólida y asociaciones eficaces de la UE con países mayores consumidores de madera, incluyendo China, Japón, Corea del Sur e India, para lograr una reducción más efectiva en el comercio de madera ilegal a nivel global. Se debería tener en mente que algunos de éstos países son jugadores influyentes en la región y en el mundo, con importaciones directas a gran escala de los países AVA tales como Malasia e Indonesia. Durante la última década, actividades en un contexto multilateral han recibido poca atención, debido a una falta de apoyo político global para acuerdos multilaterales sobre madera y comercio legal. Sin embargo, parece que gradualmente se está formando una masa crítica que pueda permitir moverse en ésta dirección.

Sistemas de licenciamiento FLEGT han sido desarrollados como parte de AVA, pero hasta la fecha no han resultado en un flujo de madera con licencia FLEGT desde cualquier país AVA. Ésto no sorprende – dado que los problemas de gobernanza forestal en los países AVA son complejos y profundamente arraigados. Adicionalmente, la mayoría de AVA han sido firmados recientemente. Luego, por pedido de los países socios AVA de la UE, el ámbito de AVA tiende a incluir el suministro de la mayoría de productos maderables los cuales están suministrados en cantidades sustanciales tanto para la exportación como para el uso final dentro de cierto país socio AVA.

Debido al nivel de credibilidad requerido de cualquier Sistema de licenciamiento FLEGT desde el inicio (utilizando un sistema débil daría lugar a una gran cantidad de críticas), el otorgamiento de licencias FLEGT (lo que se requiere solamente para exportaciones a la UE) no puede comenzar hasta que el Sistema de Aseguramiento Legal del país AVA es suficiente en diseño e implementación. Obteniendo el apoyo y el involucramiento de grandes grupos de actores, y desarrollando la capacidad necesaria han sido desafíos principales, que requieren tiempo y financiamiento substanciales. Adicionalmente, el desarrollo, el poner a prueba, y el despliegue de Sistemas de Trazamiento de Madera (STM) ha causado retrasos. Además Indonesia y Ghana, los países más cercanos han iniciado la expedición de licencias, y han sido afectados por tales desafíos y retrasos. Actores en varios países han sugerido que un enfoque por fases respecto a la expedición de licencias podría apoyar en aumentar el impulso para los cambios requeridos cuando la garantía de la legalidad ha de ser eficaz para todos los productos y mercados en el ámbito de cierto AVA.

El EUTR es considerado como el logro más importante bajo el Área de Acción 2. Su existencia *per se*, su diseño, y el hecho que la legislación es mandataria para todos los EM, está ampliamente valorada por actores. A fines de 2014, casi dos años después, el EUTR entró en vigor; la implementación se estaba llevando a cabo en la mayoría de los EM. No obstante, en cuatro EM, dos de los tres elementos básicos aún no estaban en su lugar y en tres países adicionales el EUTR aún no estaba implementado activamente. En otros EM, tales como Dinamarca, Alemania, Holanda y el Reino



Unido, se habían hecho esfuerzos encomiables hacia la implementación efectiva y las primeras acciones de control relacionados al EUTR habían sido realizadas.

Hay una necesidad sentida comúnmente entre actores entrevistados (Encuesta EM, Semana FLEGT, visitas a EM, visitas a países AVA) para orientaciones adicionales y la implementación más eficaz y más armonizada. Retos principales para la implementación efectiva, resultando en una aplicación desigual y un campo de juego no nivelado (Revisión EUTR, 2015) incluyen (a) insuficientes recursos humanos y financieros asignados a las Autoridades Competentes; (b) tipos y niveles variables de sanciones a lo largo de EM; (c) diferente entendimiento y aplicación del Reglamento a lo largo de la UE. Actores también consideran que el ámbito del EUTR debería ser expandido, especialmente con el fin de incluir papel de imprenta y sillas de madera, por lo menos para eliminar la ventaja competitiva que el EUTR da a los suministradores que exportan tales productos a la UE.

El apoyo estratégico que el EUTR puede proveer para el Plan de Acción FLEGT, particularmente en relación con países no-AVA (especialmente aquellos países cuyas exportaciones a la UE por lo menos se basan en parte de materia prima basada en madera que han importado de países AVA) se encuentra lejos de ser el óptimo. Con el apoyo de los EM afectados, algunas de las Autoridades Competentes se han auto elegido para cooperar entre si y con sus contrapartes afuera de la UE, especialmente en los EEUU. Ésto está ayudándolos para minimizar la duplicación y maximar el intercambio de información, incluyendo la escala probable y el origen de productos maderables "ilegales" que se comercializan en sus mercados.

Varias preocupaciones substanciales han sido aportadas por la sociedad civil bajo el EUTR. Dos casos separados, referente *CITES* y Brasil, han puesto de manifiesto las limitaciones en el alcance de la acción por las Autoridades Competentes. No obstante, hay indicaciones tempranas que el EUTR está teniendo un impacto positivo, especialmente en cadenas de suministro de gran tamaño. Tal instrumento ayudaría en países AVA; especialmente en los que (como Indonesia) importan cantidades sustanciales de materia prima a base de madera y/o que buscan establecer una política de contratación pública.

En Sudamerica hay discusiones iniciales sobre el desarrollo de un mecanismo similar al EUTR para minimizar las importaciones de madera ilegal en un grupo de países Andinos o posiblemente el Mercosur<sup>188</sup>. La Revisión EUTR (2015) concluyó que el EUTR ha incrementado la conciencia sobre el problema de la tala ilegal mediante: (a) creando un incentivo para países productores con el fin de iniciar el desarrollo de sistemas de verificación legal para madera, inclusive mediante AVA; (b) alentando, junto con la Ley Lacey de EEUU, los países consumidores para desarrollar una legislación similar (Australia, Suiza) o iniciar considerando medidas con objetivos similares (China, Japón, Corea del Sur); (c) inspirando propuestas legislativas similares en otros sectores (p.e. minerales de conflicto) en la UE; (d) influyendo enmiendas relevantes a *CITES*.

### **AA3: Contratación Pública**

Por lo general, las iniciativas desarrolladas respecto a la contratación pública han tenido un claro efecto positivo sobre el mercado. La Comisión Europea ha promovido el desarrollo y la adopción de Políticas de Contratación Pública de Madera – PCPM (*Timber Public Procurement Policies*) por Estados Miembros mediante discusiones, documentos varios y orientación sobre Políticas Verdes de Contratación Pública. No obstante, PCPM son un tema de competencia de los EM, lo que limita las herramientas disponibles a la CE para promover su adopción, armonización y reportaje. Algunos EM habían establecido sus PCPM antes del inicio del PA UE FLEGT y el número de EM con un PCPM

---

<sup>188</sup> Un bloque comercial sub-regional, comprendiendo a la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela como miembros plenos, y Chile, Peru, Colombia y Ecuador como países asociados.



operacional ha aumentado de manera significativa desde allí; casi el 80% de los EM ahora tiene PCPM, lo que es un logro significativo.

Sin embargo, hay diferencias mayores entre PCPM con respecto a su alcance (todos los productos vs. algunas categorías de productos), sus requerimientos (legales, sostenibles, legales y/o sostenibles, sostenibles o licencia FLEGT), sus niveles de aplicabilidad dentro del gobierno (sólo central vs. varios niveles administrativos) y su implementación. Las percepciones de proveedores tienden a ser favorables, pero exportadores en países productores consideran que la falta de un enfoque armonizado está confundiendo y por lo tanto es una carga.

El monitoreo de la implementación de PCPM ha iniciado tarde y ha sido débil; por lo tanto todavía existe una falta de información sobre su efectividad. Hay indicaciones que las PCPM más exhaustivas pueden ser más efectivas, en parte por ejercer una influencia positiva sobre la calidad de los sistemas de certificación. Lo mismo puede suceder con PCPM con un alcance más amplio, que se espera que tenga un mayor impacto. Las PCPM han promovido mejoras en los sistemas de certificación y han apoyado el impulso del mercado para productos maderables certificados, incluyendo éstos desde bosques naturales tropicales. En conjunto con el EUTR, PCPM han sensibilizado el mercado sobre la necesidad de cadenas de custodia robustas - al menos - hasta el origen legal. Además de efectos positivos directos de PCPM, también hay efectos positivos indirectos sobre los mercados globales de consumo ("efecto de arrastre") y sobre el manejo forestal sostenible en países productores.

Actualmente PCPM también están diseñadas o implementadas en muchos países productores, sobre todo como una herramienta para apoyar el desarrollo del mercado doméstico y más específicamente, como incentivo para promover el cumplimiento legal de pyme, activas en el mercado doméstico (mediante el mecanismo de dar a las empresas que cumplen la ventaja competitiva de acceso al mercado público).

Aunque el PA UE FLEGT afirma que la CE quiere llamar la atención de los gobiernos de EM con respecto a la importancia de PCPM, no ha sido claro en qué medida los gobiernos de EM han sido influidos para desarrollar PCPM o si lo habrían hecho de todos modos. En algunos EM, el diseño y/o la implementación iniciaron antes del inicio del PA UE FLEGT (Reino Unido, Dinamarca, Alemania y Holanda) mientras que en otros EM la evolución de PCPM ha sido influida más por otras políticas de la CE (por ejemplo PCP Verdes) que por el PA UE FLEGT (Francia, Italia). Algunos EM han cooperado para armonizar sus PCPM respectivas y optimizar su implementación. En todo caso, el PA UE FLEGT al menos ha promovido la atención y el enfoque en PCPM, y facilitado un intercambio de puntos de vista entre los EM que fueron los primeros para implementar PCPM.

PCPM no han perdido su relevancia mediante el EUTR. El último solamente requiere la diligencia debida, mientras que las anteriores han requerido cada vez más la sostenibilidad. Reflejando su apoyo para AVA, algunos EM (notablemente el Reino Unido) han elegido para considerar productos con licencia FLEGT como equivalentes a productos certificados bajo sus PCPM. No es claro qué impacto tendría esto y cuándo los productos con licencia FLEGT - de cadenas de suministro que actualmente no están certificados - competirían bajo PCPM con productos de cadenas de suministro certificadas (particularmente cuándo los anteriores han sido relacionados en la lista negra por los esquemas principales de certificación).

La Encuesta EM, las discusiones con actores durante la Semana FLEGT (2015) y las visitas a los EM indicaron que sería deseable (a) una armonización adelantada, (b) la sensibilización y el entrenamiento, (c) la promoción de madera tropical como un material de construcción responsable y (d) el monitoreo de la implementación de PCPM.

#### ***AA4: Iniciativas del Sector Privado***

Como fue detallado en el Capítulo 4.4, un gran número de diferentes iniciativas del Sector Privado (ISP) han evolucionado, en una medida variada, en respuesta al PA UE FLEGT, alrededor de los temas de la tala ilegal y MFS. Un listado de iniciativas y organizaciones mencionadas abajo de ésta sección esta incluida en el Apéndice 5 de éste informe. A pesar del apoyo financiero o institucional limitado, por lo general, para ISP, muchos de estos se han, de alguna u otra manera, beneficiado de FLEGT. Varios actores del sector privado también han desarrollado e implementado nuevas maneras para asegurar la legalidad a lo largo de la cadena de suministro - como fue previsto por el Plan de Acción, incluyendo esquemas corporativos – sin ninguna perspectiva de financiamiento por la UE o EM.

Existe el interés, de parte de la UE y actores del sector privado en países socios, para reducir la tala ilegal. Existen oportunidades para una participación incrementada del sector privado en el diseño operacional y la implementación de herramientas FLEGT. Lo más crítico, es que los productores de madera también requieren un ambiente empresarial estable y propicio y un sector forestal fuerte con productos competitivos. Se requieren estrategias para promover todo esto. ISP relevantes y elegibles tendrían que recibir apoyo incrementado de la UE/EM, basado en sus méritos y necesidades respectivas, con prioridad de éstas iniciativas que han sido diseñadas para demostrar el suministro responsable. Las empresas tienen una cultura de auto-financiamiento, e ISP no están muy dependientes de apoyo financiero externo, al menos siempre que éstos puedan recogerse en los servicios comerciales; sin embargo, el apoyo financiero es de gran ayuda para las iniciativas de interés general.

La ISP más prominente es la certificación para el MFS, sin embargo varios desafíos limitan su uso para la verificación legal (ver Capítulo 4.4). Hay una necesidad clara para una armonización mejorada y una articulación entre estándares y esquemas diferentes de legalidad y de sostenibilidad. Otras ISP voluntarias, tales como el Monitoreo Forestal Independiente, solamente proveen una verificación parcial del cumplimiento legal. Otras proveen apoyo y orientación útil, como las Políticas de Compra Responsables (PCR) de las Federaciones de Comercio de Madera, pero son cuestionables como herramientas para la verificación del cumplimiento legal, salvo que requieren la certificación de sus miembros, en éste caso no añaden mucho valor (ver Capítulo 4.4).

Como lo indican claramente las entrevistas con varios importadores y minoristas (ver AM Francia), la combinación de las ISP desplegada hasta la fecha y la implementación del EUTR está resultando en un número bastante reducido de proveedores y con menos, más cortas y verticalmente-integradas cadenas de suministro involucrando actores mayores: especialmente en la ausencia de madera con licencias FLEGT. Esto se debe al hecho que FLEGT tiende a favorecer la certificación o PCR corporativas sofisticadas, las cuáles no están fácilmente accesibles para los actores más pequeños; y, adicionalmente, el EUTR requiere la plena transparencia de cadenas de suministro y la mitigación de cualquier riesgo asociado. Empresas más grandes se pueden adaptar<sup>189</sup>, pero muchas pyme y micro empresas pueden considerar el EUTR difícil y/o costoso (aunque no imposible) para aplicar y pueden ser reacios a divulgar información comercial sobre sus fuentes de suministro (AM Francia); pueden tratar de burlar el sistema, lo que limitaría el impacto de FLEGT (EUTR). Es necesario prestar más atención a los desafíos enfrentados por los productores más pequeños, especialmente en términos de construcción de capacidad, en particular para identificar y controlar sus cadenas de suministro y/o implementar el sistema y las disposiciones necesarias en sus operaciones, tal como fue previsto bajo el programa TTAP.

## **AA5: Garantías Financieras y de Inversión**

---

<sup>189</sup> Curiosamente, ésto fue previsto por el Plan de Acción como “probable de ser particularmente efectivo en casos en los cuáles el comercio es dominado por relativamente pocos proveedores e importadores a la UE” (p.16).

El Área de Acción de 'Financiamiento e Inversión' ha recibido comparativamente menos atención de EM que otras Áreas de Acción;<sup>190</sup> solamente el Reino Unido ha sido activo en éste área. Una notable excepción ha sido la incorporación de los principios FLEGT y sus requerimientos por el BEI en sus procesos de diligencia debida. Esta atención limitada ha significado que los logros FLEGT en ésta área han sido limitados. En medio de muchas instituciones financieras, incluyendo Instituciones de Desarrollo Financiero, Agencias de Crédito para la Exportación, e Instituciones Financieras Privadas, que han mejorado sus políticas en el sector forestal durante la última década, el PA UE FLEGT es, a lo mejor, solamente uno de los factores conducentes de este proceso, y con un impacto limitado. Al mismo tiempo, tanto los ACE y el BEI son actores muy pequeños en bosques tropicales (y menos aún dado el riesgo reputacional); con respecto a las instituciones privadas, otras entidades, particularmente de China, son cada vez más importantes comparadas con las de Europa.

El sector forestal es un mercado pequeño para instituciones financieras pequeñas; por lo tanto, la atención es limitada. Algunos bancos internacionales han puesto en su lugar políticas pro-bosques, las cuáles se ven bien en papel, aunque reclamos de violaciones están frecuentemente reportados por ONG. Esto parece ser la única restricción efectiva diferente a la “auto-regulación” de bancos. El tipo de efecto que la UE y los EM tienen sobre instituciones que financien inversiones en el sector forestal e industrias transformadoras en países terceros es incierto. Hasta la fecha, limitaciones de obligado cumplimiento sobre ellas no han sido incluidas en el marco de la UE. Realmente, como fue discutido en el Capítulo 4.6, la legislación Anti Lavado de Dinero no ha sido efectiva en la industria forestal.

#### **AA6: Instrumentos Legislativos Internacionales**

Las actividades bajo éste Área de Acción han sido limitadas, y apenas notadas por los actores. La relación entre *CITES* y FLEGT, y particularmente el EUTR, es importante y ha sido mutuamente beneficiosa. Hay sinergias claras entre *CITES* y el EUTR, y al mismo tiempo, persisten los riesgos de lagunas, tanto en los textos legales y en su implementación. Por lo general, *CITES* está bien coordinado con el marco FLEGT. Las relaciones entre FLEGT, el EUTR y *CITES* están detalladas en textos legales y aplicadas por las aduanas y las autoridades competentes; según se informa, *CITES* se ha beneficiado del efecto de 'levantar-el-nivel' desencadenado por el EUTR, y *CITES* provee FLEGT con experiencias de “aprender haciendo” en varios países respecto a los sistemas para la verificación de legalidad y trazabilidad. Otras actividades, tales como entender si la tala y el comercio ilegal de madera podrían ser cubiertos por la legislación nacional, y cómo asegurar la aplicación, fueron desarrollados por algunos EM. En el área de legislación Anti-Lavado de Dinero (ALD) y tala ilegal, se lograron pocos resultados, debido a que las dificultades prácticas utilizando la legislación ALD contra la tala ilegal han limitado su efectividad.

Al mismo tiempo, otras iniciativas internacionales y de la UE que no fueron previstas en el PA UE FLEGT han sido emprendidas. En particular, el paquete de la Directiva de Contabilidad y Transparencia (DCT) y de la Directiva UE sobre Revelación de Información No-Financiera (RINF) de hecho complementan el PA UE FLEGT, y sus interacciones que explícitamente se contabilizan. La inclusión de la tala de bosques primarios dentro del DCT es una mejor práctica a nivel mundial, inspirada por FLEGT y dará lugar a una retroalimentación positiva que eventualmente puede reducir la corrupción y la ilegalidad en el sector de tala de madera. Un punto clave es el alcance geográfico limitado de éstas iniciativas, aplicando solamente a empresas de la UE que no podrían ser los actores industriales más importantes, especialmente en el contexto asiático. Otros actores internacionales, tales como la Oficina sobre Drogas y Crímenes de la ONU, e Interpol, están activos combatiendo la tala ilegal, y de ésta manera complementan los esfuerzos FLEGT, particularmente mediante la

---

<sup>190</sup> Al nivel de la UE, la adopción de las Directrices de Contabilidad y Transparencia debe ser mencionada.

construcción de capacidades en países terceros, y enfrentando crímenes forestales directamente en un esquema supra-nacional.

### ***AA7: Madera de Conflicto***

Relativamente poco trabajo ha sido hecho mediante FLEGT en el tema de madera de conflicto. No ha habido un liderazgo claro para la toma de acciones, monitoreo, o seguimiento sobre ésta Área de Acción específicamente, o para perseguir la coordinación entre los DG relevantes de la CE.

Los autores del Informe de Avance de 2010 sugirieron que el concepto de madera de conflicto se debe olvidar, aunque esto no aplica a la relación entre madera y conflictos. Esto puede ayudar a explicar porqué poco trabajo ha sido realizado desde entonces. Del otro lado, parece que EM tienen conocimiento, enfoque e interés limitado en el tema, y todavía no hay un entendimiento armonizado sobre el concepto de madera de conflicto ni una intención expresada para cambiar esto.

No obstante, con base en el trabajo hecho bajo el PA UE FLEGT – tal como el vínculo entre el AVA y la resolución del conflicto en el caso de Myanmar - y las nuevas situaciones que están saliendo – como el conflicto surgido recientemente en la República Centroafricana - es claro que madera de conflicto sigue siendo un tema relevante que debe ser tratado de manera oportuna, proactiva y en el momento en que se da una situación de conflicto. Con el fin de evitar mayor daño a los recursos forestales; la existencia de protocolos y conciencia sobre cómo actuar en tales casos parece ser de relevancia continuada. Basado en las experiencias en el tema, se podrían aprender y compartir lecciones entre EM y otros actores para llegar a “lineamientos generales” para un enfoque internacional sobre cómo actuar con el tema en situaciones de conflicto y de post-conflicto, y posiblemente sobre cómo evitar conflicto en primer lugar, mediante acciones que ayudan a clarificar los derechos forestales de diferentes grupos de actores.

### **Sobre la Implementación y la Administración de FLEGT**

La administración y la implementación de la acción FLEGT, involucrando muchos actores a lo largo de sectores, países y grupos de actores diversos, son un verdadero reto. Se han puesto en su lugar estructuras para coordinar y administrar diferentes elementos del Plan de Acción, pero por lo general la administración no ha sido organizada de manera clara. Ninguna estrategia explícita de intervención o implementación ha sido desarrollada para guiar la planificación de actividades, ni indicadores para el monitoreo del avance orientado a resultados al nivel del Plan de Acción. Sistemas para la planificación y el monitoreo de AVA y la acción relacionada de apoyo han empezado a volverse operacionales, pero no es claro hasta el momento cómo retroalimentan a los procesos estratégicos FLEGT. Mientras tanto, los recursos políticos y humanos para la administración de la acción FLEGT, y los AVA en particular, han sido sobre estimados debido a la complejidad no prevista de los procesos AVA y de las obligaciones de largo tiempo involucradas; una continuación de acción FLEGT/AVA requerirá adecuación de los recursos.

Las diferentes Áreas de Acción del Plan de Acción no han sido implementadas de una manera bien balanceada y las sinergias producidas entre Áreas de Acción podrían ser más fuertes. El involucramiento de actores del Sector Privado no ha sido muy efectivo, especialmente en países productores, y ha habido reconocimiento limitado de lo que el Sector Privado ha hecho para contribuir a los objetivos FLEGT; esto ha dañado la motivación y reducido la efectividad general. Además, en el área de comercio de madera, los beneficios previstos del EUTR para los AVA – y viceversa – todavía no se han materializado. Un elemento que ha recibido poca atención, considerando la importancia de la iniciativa, es la comunicación externa FLEGT, sobre todo por falta de una clara estrategia (ver Capítulo 5.2). Esto ha contribuido a confusión entre actores sobre los objetivos y estrategias, y limitado los vínculos de FLEGT con otros sectores e iniciativas. El reciente establecimiento de un equipo dedicado a comunicación, alojado por el IFE, está remediando esta situación.

### **Sobre el Logro de los Objetivos Directos de FLEGT**

Aunque la cuota de la UE del comercio mundial de madera ha ido disminuyendo (y particularmente con países socios FLEGT) relaciones de largo tiempo se han mantenido y la influencia de la UE mediante el comercio ha dado un impulso positivo a los AVA de varios países. Evaluaciones detalladas indican que el volumen en equivalentes de madera en rollo (*RWE*) de importaciones UE de productos maderables ilegales, se han reducido entre 2003 y 2013. Aunque parte de la disminución se atribuye a una reducción en ilegalidad, gran parte se debe a otros factores. No es claro cuánta diferencia hizo a la disminución el PA UE FLEGT (particularmente el EUTR, los AVA y las políticas de contratación públicas).

Para esta evaluación, se ha llevado a cabo una evaluación más amplia de la producción de madera rolliza industrial ilegal y el comercio relacionado, que el estudio hecho por *Chatham House*. Concluye que actualmente, con la excepción de Indonesia, los países AVA no dan cuenta de una parte sustancial de, a) las importaciones UE de productos maderables ilegales y b) la producción de madera rolliza industrial ilegal y el comercio relacionado globalmente. China y Rusia actualmente son los proveedores principales de productos maderables ilegales de la UE y del mundo. La evaluación tiende a confirmar que – por un margen amplio y creciente - China por muchos años ha sido un destacado importador de productos maderables ilegales (Toyne P, 2002). Esto implica que el PA UE FLEGT se tendría que enfocar más en las importaciones y exportaciones de China, y no limitarse a AVA, si es para lograr el objetivo general de reducir la ilegalidad de la producción de madera y el comercio relacionado. Similarmente, la CE tendría que buscar incrementar el éxito de su compromiso con otros países en Asia, notablemente India, Japón y la República de Corea (los cuáles representan gran parte de las exportaciones de productos ilegales a base de madera de algunos países AVA).

La gobernanza forestal ha mejorado, en cierta medida, en todos los países AVA. Procesos valiosos han iniciado en todos los países productores objetivos de acción FLEGT, pero el logro de los objetivos principales es lento debido a desafíos persistentes de gobernanza, una falta de incentivos y voluntad política y/o dificultades en la implementación práctica de los AVA (ver EQ-3). *Cuando el mejoramiento de la gobernanza forestal sigue siendo uno de los objetivos más importantes*, la UE debería tratar de cooperar con estos países que han demostrado la voluntad política para mejorar su gobernanza forestal y minimizar su uso doméstico de productos maderables ilegales. Al mismo tiempo, vínculos de Acción FLEGT con otras iniciativas enfocadas a mejorar la gobernanza y abordar retos de uso de tierra más amplios tendrían que ser fortalecidos.

## **Sobre Resultados Emergentes de FLEGT**

El Plan de Acción UE FLEGT ha tenido impactos que van mucho más allá del objetivo inicial de reducir la tala ilegal, y sobre todo hay una percepción muy positiva del proceso FLEGT y sus resultados emergentes. Estos se relacionan a desarrollos que probablemente no habían ocurrido, o no en la medida observada, sin la implementación del PA UE FLEGT: la posibilidad para grupos de la sociedad civil de poner sobre la mesa cuestiones que no podían ser discutidas antes, incluyendo las discusiones actuales sobre madera de conversión; la oportunidad para el sector privado de influir sobre las políticas gubernamentales forestales; la comunicación mejorada entre ministerios y niveles del gobierno en países donde el intercambio de información no es una práctica común. En algunos casos, la práctica del diálogo de actores múltiples ha permitido a las comunidades manejar mejor las situaciones de conflicto.

Sin embargo, al mismo tiempo, FLEGT parece haber contribuido a una reducción en las importaciones de madera tropical, dado que expone y resalta la ilegalidad, en lugar de la práctica legal virtuosa. Esto ha afectado de manera negativa la competitividad del sector como tál. Hay una necesidad sentida para mercadeo y publicidad positiva, de parte de la UE, referente a madera legal y responsable, en vista de los acuerdos AVA.

Otro resultado emergente se refiere al aumento en la confusión, entre operadores y productores, de los requerimientos de Diligencia Débida a lo largo de países compradores. Hay una necesidad de mayor armonización. Al mismo tiempo, mientras que el impacto de FLEGT sobre la certificación MFS no es claro globalmente, hay una convergencia cada vez mayor entre los esquemas de certificación MFS privadas y el EUTR y los requerimientos de Diligencia Débida, sobre la cual se puede apoyar con el fin de mejorar la eficacia general de FLEGT.

Adicionalmente, FLEGT ha dado lugar a importantes procesos en países socios no-AVA, en una escala más grande que la prevista y de diferentes maneras que en países AVA, produciendo diversos resultados. Esto apunta a una demanda real de una gama más variada de opciones de apoyo FLEGT, para responder a las necesidades y capacidades específicas de países.

## **Sobre el Logro de los Objetivos Superiores de FLEGT**

Hasta la fecha, la implementación del Plan de Acción UE FLEGT se ha enfocado principalmente en la legalidad de madera de exportación como una primera prioridad, y ha invertido la mayoría de los esfuerzos en el desarrollo de sistemas apropiados SAL, la emisión de licencias FLEGT y la reforma de gobernanza. Se ha puesto menos énfasis persiguiendo los objetivos superiores de Manejo Forestal Sostenible, mitigación de la pobreza y desarrollo sostenible.

Incluso, si el MFS es considerado el objetivo del PA UE FLEGT por todos los actores, no hay consenso entre EM, si se debe ver como una herramienta para apoyar el logro de los objetivos del PA UE FLEGT (en términos de gobernanza forestal mejorada) o como una meta más directa. Cuando el cumplimiento legal puede allanar el camino para el manejo forestal sostenible (y certificación) al nivel de operaciones de cosecha forestal, hay duda si éste mecanismo puede ser extendido al nivel nacional, donde legalidad es un concepto mucho más complejo y difuso. Hasta la fecha, el enfoque en legalidad no parece haber dado los mejores resultados en términos de acceso mejorado al mercado de la UE o respuesta a las preocupaciones de actores.

Durante años anteriores, retos relacionados al sector de madera informal vinculados a mercados domésticos, y a las pyme y pequeños productores involucrados en éstos mercados, también han ganado importancia y atención; varios estudios (CIFOR, 2011, 2012, 2013) resaltan (a) la alta cantidad de madera talada, sobre todo ilegalmente, para uso doméstico, superando holgadamente la cantidad de las exportaciones en muchos países AVA, (b) la ausencia de marcos legales apropiados para un sector en el cual centenares de miles de actores locales operan y (c) el impacto negativo que

los AVA podrían tener sobre los medios de vida de éstas personas, si el mercado doméstico no fuera abordado tan a fondo como el mercado de exportación.

Los retos relacionados con el mercado doméstico y las actividades de tala y comercio informal se encuentran en el cruce entre la mitigación de la pobreza y el manejo forestal sostenible – dos de los objetivos superiores de FLEGT. Los derechos humanos y sociales, la distribución de beneficios, la tenencia de la tierra y mejores medios de vida, son elementos importantes de Manejo Forestal Sostenible, que tienen una relación directa con la pobreza; por lo tanto deberían recibir una mayor atención.

## **Sobre el Costo-efectividad de FLEGT**

Hay una falta general de información sobre gastos bajo FLEGT; se tendría que hacer mayores esfuerzos para recoger los datos indicativos suministrados en el Apéndice 3 y la evaluación tendría que enfocarse en un análisis cualitativo de costos y beneficios.

Las inversiones en el PA UE FLEGT se originan de presupuestos de la CE, los EM y las contribuciones de los países socios para el período 2003–2014, están estimadas en aproximadamente 882 M€. La inversión del sector privado y el apoyo adicional de la sociedad civil aumentan el total a 936 M€. Con distancia, el gasto mayor (81%) ha sido en AA-1, “Apoyo a países productores”; dentro de ésta Área de Acción, 46 países han recibido apoyo directo, en 15 de los cuáles están negociando (9) o han firmado un AVA (6). La parte más grande – *inversiones directas* hechas por la CE/los EM – han sido en promedio un factor 2,3 más grande para países con un AVA firmado que para los países negociando un AVA; de manera similar, las inversiones directas para los países en negociación han sido un factor 3,2 más grande que para los países no-AVA/no-EM.

En general, donde hay más inversión en FLEGT por la CE y los EM, hay más apoyo de “*otras fuentes*”, incluyendo el gobierno nacional, la sociedad civil y empresas del sector público y privado. Sin embargo, el apoyo FLEGT ha sido muy desigual entre los países; embarcarse en un AVA no garantiza el apoyo directo de la CE o de los donantes, lo que puede sugerir una falta de coordinación estratégica. Del otro lado, refleja el hecho que un AVA es un acuerdo comercial, sin fondos vinculados, y que el apoyo de la UE/EM en la práctica depende de las necesidades y los recursos de los países socios. El resto de los gastos ha sido en AA-4 “iniciativas del sector privado” (1,5%), AA-2 “comercio” (0,8%), AA-7 “madera de conflicto” (0,7%), AA-5 “finanzas & inversiones” (0,3%), y AA-3 “políticas de contratación públicas” (0,2%). El resto ha sido gastado en “múltiples AA” (7%), “no-específico” (7,4%) y “comités de expertos” (1,2%). El financiamiento directo para AA-6 (otros instrumentos legislativos) ha sido insignificante. No obstante, de la acción relacionada con AA-2 y AA-4 gran parte probablemente ha sido incluido bajo AA-1. Hay necesidad de mejorar los criterios de categorización.

Durante los últimos 12 años, han sido proporcionados aportes significativos en términos de recursos financieros y humanos; sin embargo, con niveles diferentes de gastos por año y niveles diferentes de sentido de pertenencia y de apoyo financiero por EM, por Área de Acción y por país socio. Se ha logrado mucho, especialmente en términos de gobernanza forestal mejorada, lo que da una base para la lucha contra la tala y el comercio ilegal. No obstante, las licencias FLEGT aún no están disponibles, con la frustración de muchos actores que han invertido en el proceso. Para el apalancamiento de comercio se empieza a trabajar (permitiendo la obtención de beneficios financieros y la mejora de la rentabilidad de las inversiones hasta el momento), es necesario que las licencias FLEGT empiecen a entrar en el mercado de la UE. Por lo tanto, hay una considerable urgencia para finalizar el sistema de emisión de licencias, particularmente en los países de vanguardia, Indonesia y Ghana. Del otro lado, la emisión de licencias en el caso que las condiciones

aún no estén cumplidas enfrentará fuertes críticas y la pérdida de credibilidad. Por ésta razón algunos países abogan por un enfoque por fases para la implementación del AVA / SAL.

La Encuesta EM (2015) categoriza el costo-efectividad general del PA UE FLEGT AP como “razonable”. La Encuesta Pública (2015) dió un resultado similar. La Encuesta AVA (2015) fue ligeramente más positiva y muchos actores en países productores reconocen FLEGT como un proceso relativamente rentable pero de largo plazo. Para mejorar el costo-efectividad para negocios forestales, se requiere una mayor participación del sector privado, y adicionalmente una simplificación de los procedimientos de cumplimiento con AVA/EUTR. Los procesos FLEGT son considerados intensivos de recursos humanos y ponen una carga significativa sobre las autoridades públicas, tanto en la UE y en países productores. Aproximadamente la mitad de los respondientes de la Evaluación EUTR (2015) aún no reconocen beneficios generales para negocios en la UE debido al EUTR. Las estimaciones realizadas para analizar el costo-efectividad de FLEGT en el caso de un país AVA (Indonesia) y un Estado Miembro de la UE (Rumania) sugieren que inversiones FLEGT, colectivamente, pueden ser rentables.

Finalmente, aún cuando FLEGT incluye financiamiento significativo desde fuentes diversas y para diferentes propósitos, no ha habido la suficiente coordinación para hacer un seguimiento de la financiación y proporcionar orientación estratégica. Esto dificulta el monitoreo y la evaluación, especialmente del costo-efectividad y probablemente también afecta la rentabilidad.

### **Sobre la Sostenibilidad de la Acción FLEGT**

Con respecto a la sostenibilidad del mismo proceso FLEGT, el PA UE FLEGT es una iniciativa política relativamente ilimitada la cual ha tenido un período de gestación más largo que lo esperado, antes de la entrega de resultados. Sin embargo, procesos políticos más simples o más apresurados podrian haber requerido al final el mismo tiempo o aún más. Se requiere un compromiso de largo plazo para abordar el complejo tema de la tala ilegal y sus factores subyacentes, con el fin de lograr resultados sostenibles.

FLEGT ya está produciendo algunos cambios profundos, potencialmente persistentes (y replicables en otras áreas) en países productores (p.e. la gobernanza, las dinámicas inclusivas) y también en el comercio de madera (p.e. el comportamiento de importadores en la UE, el diálogo y la cooperación entre los agentes del mercado a nivel global). Además, muchas de las ganancias solamente han sido teóricas y todavía requieren ser implementadas. También queda mucho por hacer, en particular para que los AVA funcionen de manera adecuada. La plena implementación funcional de los SAL en los países AVA requerirá inversiones continuadas para seguir mejorando los marcos de gobernanza (las instituciones, las leyes, la supervisión, el sistema judicial, etc.), fortalecer las capacidades en todos los grupos de actores, y construir sistemas operacionales. La implementación efectiva y la aplicación del EUTR también requerirá recursos adicionales para las Autoridades Competentes del EUTR y acceso mejorado a información de diligencia debida y de servicios en la UE.

Al mismo tiempo, los procesos FLEGT han generado obligaciones de largo plazo. La sostenibilidad del éxito de FLEGT depende, por lo tanto, en gran medida, del compromiso político continuo de alto nivel para FLEGT, en la UE. Dependerá de la capacidad de la UE para ejercer influencia, a pesar de la disminución de su apalancamiento comercial, y de motivar otros actores para actuar también, incluyendo países claves (los EEUU, China, Japón, Brasil, Indonesia) e instituciones (BM, FAO, OIMT, ASEAN, INTERPOL y otros) y para incrementar las sinergias entre FLEGT y acuerdos comerciales. Los vínculos con otras iniciativas internacionales relevantes, tales como REDD+, crean sinergias y refuerzan FLEGT, pero aún están débiles. Si consideran el mayor fortalecimiento de las asociaciones multilaterales y bilaterales con aliados FLEGT y el fortalecimiento de conocimiento y capacidades relacionadas a FLEGT en las varias regiones igualmente esenciales. Los bosques típicamente están



afectados por varios sectores y es importante asegurar que FLEGT se hace más visible en los contextos políticos y gubernamentales más amplios.

Asimismo, una capacidad técnica y financiera limitada en países AVA significa que más *trabajo preparatorio* continuará su dependencia para el apoyo externo. Pero los medios financieros y recursos humanos requeridos para sostener los altos niveles actuales de apoyo no necesariamente están garantizados en el futuro. Los presupuestos en las instituciones UE y gobiernos tienden a bajar más bien que a subir. Ahora más que nunca, los recursos deben ser bien gastados y crear valor real y durable.

Mantener el impulso en los procesos de implementación AVA/SAL es crucial. En varios países, el desarrollo de sistemas domésticos ha resultado en un alto sentido de pertenencia del proceso (p.e. Indonesia), aunque otros ministerios como el de forestería/ambiente, no siempre han demostrado el mismo grado de sentido de pertenencia. Sin embargo, en otros países, hay indicaciones claras de cansancio en el proceso, de desmotivación, y de pérdida de confianza en un resultado exitoso dentro de un marco de tiempo previsible; varios asuntos y riesgos que comprometen la eficiencia de las inversiones FLEGT han sido identificados (ver AM Costa de Marfil) y necesitarán ser abordados de una manera pragmática, disminuyendo temas amplios en objetivos alcanzables.

La capacidad limitada para la aplicación efectiva de los sistemas, finalmente, también cuestiona la fuerte dependencia de los AVA FLEGT en las instituciones locales. En el caso que éstos sean débiles, tal capacidad solamente puede crecer como resultado de un proceso de desarrollo de largo tiempo. La sostenibilidad de los AVA, en particular, por lo tanto es cuestionable y se deben considerar elementos alternativos, técnicamente y financieramente auto-sostenibles. Esto exige realismo y pragmatismo en la definición y la búsqueda de objetivos alcanzables. La falta de entrega, en particular, del instrumento clave de madera con licencia FLEGT, está dando lugar a una creciente presión para un tipo de enfoque por fases con puntos de referencia y plazos más claros.

Mientras tanto, un sector forestal saludable y económicamente más fuerte es necesario para lograr más medios para la acción.

## **Sobre la Coherencia Política**

FLEGT tiende a ser visto como un “buen ejemplo de coherencia política”, por el diseño, como una pieza de legislación de la UE, y también en relación con otras políticas de la UE y con el marco internacional. Aborda el tema de la tala ilegal a través de las cadenas de suministro transnacionales, aunque aún queda mucho por hacer, y está impulsando mejoras de gobierno tangibles y duraderas en países productores y en el comercio internacional de madera, enfocado en la legalidad.

No obstante, la coherencia política de FLEGT está cada vez más sujeta a la discusión en vista del debate global sobre la deforestación causada por la conversión forestal. Mientras los instrumentos FLEGT pueden apoyar para abordar los desafíos de la conversión forestal ilegal mediante varias palancas y herramientas, en particular los AVA (la gobernanza, los diálogos, las definiciones de legalidad, los SAL, los vínculos con procesos REDD+, la vigilancia de los bosques) y el EUTR (la diligencia debida sobre el origen legal), los subsidios para “industrias y actividades que destruyen bosque” obviamente socavan la percepción pública de FLEGT en cuanto a la protección forestal. Políticas coherentes de la UE a éste respecto, como una mayor coordinación de acción gubernamental y de donantes a través de áreas políticas diferentes (notablemente la agricultura), la consideración de tala de impacto reducido, las medidas para reducir la presión sobre tierras forestales, añadiendo el carbón vegetal al alcance del EUTR, y medidas anti-corrupción relacionadas con proyectos de conversión ilegítimos, todas parecen acciones necesarias.

Otro riesgo, en términos de coherencia vertical, es que por encargar la definición de la legalidad a la legislación nacional en países productores, la UE tal vez no puede cumplir con sus propios compromisos internacionales. Con la ausencia de una ley internacional sobre bosques, la referencia a las leyes nacionales para tanto el EUTR y los AVA ha resultado, desde el principio, base fundamental de la soberanía nacional del país productor en FLEGT. Mientras que ésto es un valor clave en el enfoque FLEGT, que contribuye al sentido de pertenencia nacional, la sostenibilidad y la aplicación más efectiva de FLEGT al nivel local, también crea deficiencias potenciales, especialmente respecto a la integración de derechos humanos y la protección de comunidades indígenas en algunos AVA. Esto plantea la cuestión de cómo conciliar el principio de la soberanía nacional con la necesidad para la UE de asegurar la coherencia de FLEGT con sus propias políticas.

Los enfoques de FLEGT y REDD+, a pesar de sus orígenes y objetivos diferentes, han estado convergiendo y son vistos cada vez más como complementarios y mutuamente reforzados. Comparten muchos valores y necesidades comunes (la buena gobernanza, los requerimientos de datos, entre otros) que son razones para vínculos operacionales estrechos y la creación de sinergías, mientras se evitan traslapes y la competencia antagonista para adquisición de fondos.

### **Sobre el Valor Agregado de la UE**

El PA UE FLEGT genera Valor Agregado de la UE mediante la influencia en el mercado de la UE, la coordinación de apoyo, y un mayor peso político. Mientras que ha estimulado la colaboración entre iniciativas y una armonización de enfoques nacionales, parece que hay una necesidad de una participación más activa de algunos EM; a la mayoría de los Estados Miembros le ha faltado apoyar el PA UE FLEGT activamente, y menos aún financieramente. También hay una necesidad de más coordinación a lo largo de iniciativas y para mayor colaboración entre EM y la Comisión.

## 6.2 Recomendaciones

### 6.2.1 RECOMENDACIONES A NIVEL POLÍTICO

---

#### Relevancia del Plan de Acción UE FLEGT

**Mensaje Clave 1** El Plan de Acción UE FLEGT es plenamente relevante pero requiere abordar nuevos retos, particularmente respecto a la deforestación y la conversión forestal, e incrementar su enfoque en coaliciones internacionales que pueden lograr el cambio previsto.

#### Recomendación 1

Continuar el Plan de Acción UE FLEGT, para que se oriente plenamente respecto a los resultados esperados y para producir los impactos previstos en términos de la tala ilegal reducida, el comercio relacionado y el manejo forestal sostenible. Con el fin de **sostener los resultados e impactos iniciales**, es esencial para las instituciones de la UE mantener FLEGT destacado en la agenda internacional y demostrar compromiso y apoyo político amplio y de alto nivel.

Se requiere atención particular para **abordar la conversión forestal ilegal** y la deforestación, dentro de diálogos y sistemas de multi-actores FLEGT/AVA existentes. Esto requeriría la inclusión explícita de madera originada de la conversión ilegal. Un Plan de Acción sobre la Deforestación, como se alude en el 7<sup>ma</sup> Programa de Acción Ambiental de la UE, tendría que abordar los desafíos de la conversión forestal más amplia y de la deforestación, que están más allá del alcance de FLEGT. En la ausencia de tal Plan de Acción, se recomienda explorar cómo FLEGT puede abordar mejor éstos retos y ajustar el Plan de Acción como corresponde.

Teniendo en cuenta la **disminución de la influencia comercial de la UE** (debido a una cuota disminuyendo en la exportación de productos maderables ilegales en la mayoría de países productores), la UE tendría que intensificar el diálogo y la diplomacia internacional con otros países consumidores mayores de madera y de productos básicos que causan la deforestación (particularmente en Asia), para que adopten una legislación vinculante contra la tala ilegal, y fortalecer su cooperación técnica con éstos países - particularmente para el intercambio de experiencia y datos. Las coaliciones y la cooperación con los países afines deberían ser fortalecidas, y se requiere revalorar el alcance para la acción dentro de un marco multilateral.

#### Diseño del Plan de Acción UE FLEGT

**Mensaje Clave 2** El diseño general es innovador, exhaustivo y a prueba de futuro, pero los objetivos y la lógica de intervención requieren ser clarificados. Los pilares principales y las áreas de acción tendrían que ser mantenidos, pero el apoyo FLEGT a países productores tendría que ser entregado de una manera más flexible e impulsado por la demanda, mientras que los cuellos de botella que afectan los AVA tendrían que ser abordados y el sector privado tendría que ser más involucrado.

#### Recomendación 2

Retener el **diseño general** del Plan de Acción, incluyendo los pilares principales (las medidas de oferta y demanda vinculados mediante el diálogo, la colaboración internacional y los instrumentos

de comercio) y revisar las Áreas de Acción individuales a la luz de su rendimiento. Para la adaptación futura o el rediseño de la Acción FLEGT, tres puntos son de relevancia particular:

1. Un enfoque más **flexible** al apoyo para países productores; al lado de los AVA, se requiere ofrecer un rango más variado de opciones de apoyo FLEGT para el desarrollo de mercados legales de madera y la gobernanza forestal mejorada, con el fin de responder a las necesidades y capacidades específicas de los países.
2. Una participación mayor y más específica de actores del **Sector Privado**; las Iniciativas del Sector Privado en tanto los EM como los países productores y las pyme y pequeños productores operando en mercados domésticos en países productores tendrían que recibir mejor apoyo;
3. Un **enfoque por fases** para la implementación de los AVA.

Bajo la Recomendación 10, para cada Área de Acción, se presentan recomendaciones detalladas a nivel operacional, las cuáles toman en cuenta éstas preocupaciones específicas.

Se requieren esfuerzos más grandes para **clarificar** los objetivos y estrategias FLEGT (la Teoría de Intervención), los instrumentos y los procesos y para comunicar éstas de manera consistente a lo largo de los actores FLEGT, con el fin de mejorar una comprensión compartida de FLEGT (ver Recomendación 9). En particular, se requiere un entendimiento común en cuanto a si FLEGT ante todo trata de la reducción global de la tala ilegal y el comercio relacionado o de la gobernanza forestal mejorada, ya que las estrategias y enfoques para lograr ambos objetivos difieren significativamente.

## El Logro de los Objetivos FLEGT Globales

<b>Mensaje Clave 3</b>	Mientras que se está logrando el objetivo FLEGT directo de disminución de importaciones en la UE de madera ilegal, se requiere un cambio de enfoque geográfico en países no-AVA - cuando la tala y el comercio ilegal debe ser abordado globalmente. Esto también requerirá un aumento del uso de “otros” instrumentos.
------------------------	---

### Recomendación 3

Con el fin de mejorar la efectividad del Plan de Acción UE FLEGT y sus Áreas de Acción, hay una necesidad de mejorar el **enfoque en países productores de madera no-AVA**, no-tropicales y países procesadores, incluyendo Rusia, China y países en la periferia oriental de la UE. Las acciones tendrían que incluir el diálogo bilateral y multilateral y la cooperación técnica internacional, tanto como el uso de instrumentos que no son ayuda oficial al desarrollo - no-AOD (*non Official Development Assistance*) al lado de un apoyo sostenido a países AVA relevantes y motivados.

Dado el papel de Rusia en la tala y el comercio ilegal, hacia la UE y globalmente, la UE tendría que buscar el contacto continuo con Rusia y un mayor apoyo para su lucha contra la tala ilegal, utilizando los varios instrumentos políticos y financieros disponibles. Los Mecanismos Bilaterales de Coordinación sobre FLEGT, tales como el con China, pueden proveer una estructura útil para tal diálogo y acción pero necesitan incluir a todos los actores relevantes. En la ausencia de financiamiento AOD, la UE y otros **Reglamentos Comerciales** pueden proveer el enfoque apropiado para un rango de actividades de apoyo y la entrega de resultados tangibles.

Adicionalmente, una **implementación más igual y efectiva del EUTR** tendría que incrementar la demanda para (y el suministro de) la garantía de la legalidad adecuada y limitar el riesgo de lavado de madera ilegal.

**Mensaje Clave 4** El Plan de Acción UE FLEGT está dando como resultado una gobernanza forestal mejorada en todos los países destinatarios, tanto AVA y no-AVA. Sin embargo, persisten desafíos fundamentales de gobernanza que están desacelerando el progreso. Requieren ser enfrentados de manera más efectiva.

#### Recomendación 4

Asumiendo que mejorar la gobernanza forestal sigue siendo un objetivo importante del Plan de Acción UE FLEGT, la UE tendría que tratar de participar con aquellos países que han demostrado la voluntad política para mejorar su gobernanza forestal y enfocarse en abordar **retos fundamentales de uso de la tierra y de gobernanza**, incluyendo la corrupción, la que está impidiendo progreso en la acción FLEGT/AVA en varios países socios.

En países no-AVA, la acción y los programas FLEGT también necesitan identificar y abordar explícitamente los **temas más amplios de gobernanza** subyacentes a la tala ilegal (posiblemente como parte del Área de Acción 1 “apoyo a países productores”). Al mismo tiempo, se requieren establecer mejores vínculos con acciones complementarias, que enfrentan restricciones y desafíos más amplios de gobernanza, los cuales están afectando el sector forestal. Esto requiere una mayor participación con instituciones no-forestales involucradas en la aplicación de la ley, en particular, tanto como una mayor “integración” de FLEGT al interior de diálogos políticos y actividades de cooperación internacional, utilizando los diferentes instrumentos de la política exterior de la UE, tales como el Instrumento de Asistencia de Preadhesión (IAP) o el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), entre otros.

#### El Logro de los Objetivos Superiores de FLEGT

**Mensaje Clave 5** La contribución de FLEGT a los objetivos superiores de Manejo Forestal Sostenible no es clara y requiere ser más explícita. FLEGT ha probado tener potencial para hacer una contribución importante a la reducción de la pobreza, pero esto requiere más atención para los mercados domésticos de madera y apoyo para los actores que están operando en ellos.

#### Recomendación 5

El objetivo superior de **Manejo Forestal Sostenible** debería ser perseguido más prominentemente en el Plan de Acción. Estándares y herramientas de MFS existentes deberían ser reconocidos cada vez más como un apoyo a FLEGT, en esquemas de emisión de licencias FLEGT y en el contexto de manejo de riesgo bajo el EUTR.

Los esfuerzos para enfrentar los retos que los **mercados domésticos de madera** en países productores plantean a FLEGT y a la implementación AVA tendrían que ser intensificados; requieren mayor atención para actores informales, las pyme, la forestería comunitaria, los medios de vida y los ingresos de productores pequeños, así como las políticas de contratación públicas nacionales. Mientras que las pyme no sean descuidadas, representan un segmento del mercado que es difícil de alcanzar; se requiere identificar maneras para trabajar eficientemente con altos números de pyme, en la escala requerida. Se debería prestar atención particular a: (a) el desarrollo y la aplicación de marcos normativos que enfrenten los retos de los mercados domésticos y (b) el fortalecimiento de la contribución al desarrollo económico nacional de los mercados domésticos de maderas legales y sostenibles.

Se recomienda la inclusión en el **alcance de los AVA** de los mercados domésticos de madera y de la “exportación a todos los países”, con el fin de asegurar la plena relevancia de los AVA. Aparte de contribuir a la reducción de la pobreza, abordando los retos de mercados domésticos, también se espera facilitar la conclusión de acuerdos internacionales (FNUB, ACL) y contribuir a una reducción en los niveles de la tala ilegal.

## Coherencia Política

<b>Mensaje clave 6</b>	FLEGT es en gran parte coherente con las políticas internacionales y de la UE. Mientras que el principio de basar los AVA, sobre todo en la legislación nacional, debería ser mantenido, también se deberá prestar la debida atención a las obligaciones que resultan de convenciones internacionales.
------------------------	--

### Recomendación 6

**La legislación nacional** de países productores debería ser la referencia inicial para discusiones sobre la legalidad de cosecha de madera en FLEGT (AVA y EUTR), que conduce a un proceso de creación de consenso y de mejora. En éste proceso, la UE tendría que apoyar a países productores a transponer las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales que se han ratificado hacia su legislación nacional. Adicionalmente, países socios tendrían que ser animados para incorporar principios voluntarios relevantes o procedimientos de estándares internacionales en sus definiciones de legalidad – basado en el consenso de todos los actores. La consistencia a lo largo de los marcos diferentes (p.e. la legislación nacional y las definiciones de legalidad) y los estándares de esquemas de certificación de la legalidad reconocidos por los países debería ser asegurada.

La UE también tendría que prestar la debida atención a la **coherencia de instrumentos FLEGT** (AVA y EUTR) con los acuerdos, las políticas y los estándares internacionales ratificados por la UE. La soberanía de un proceso AVA debería que ser reconciliada con la necesidad para la UE de establecer requerimientos mínimos reflejando las expectativas de actores de la UE, particularmente sobre los derechos humanos y laborales y para el reconocimiento de leyes y derechos consuetudinarios sobre tenencia de tierra de comunidades forestales.

Teniendo en mente la recomendación general de repartir los procesos AVA en fases (ver Recomendación 10), los Comites de Implementación Conjunta (o equivalentes) deberían considerar cuándo y cómo mejor operacionalizar los requerimientos resultado de la legislación y acuerdos internacionales establecidos en los AVA. Mientras tanto, la UE tendría que hacer cumplir la “legislación aplicable” en el EUTR de manera más estricta respecto a los derechos legales de terceros.

## Valor Agregado de la UE

<b>Mensaje Clave 7</b>	El Plan de Acción UE FLEGT tiene un claro valor agregado de la UE mediante su influencia de mercado y su mayor peso político. No obstante, la efectiva implementación requiere apoyo y promoción política y financiera más amplia a lo largo de Estados Miembros en la UE, tanto como una coordinación mejorada.
------------------------	--

### Recomendación 7

Se requiere una coordinación más activa y cuidadosa de la acción FLEGT a nivel de los EM y de la UE, tanto como la creación de valor agregado UE con el fin de:

1. Asegurar que más EM apoyan FLEGT activamente, más allá del EUTR, en todas las Áreas de Acción. Existe la posibilidad de una mayor división del trabajo entre EM, por ejemplo en liderar Áreas de Acción FLEGT y/o países;
2. Asegurar que los canales de comunicación disponibles son usados más efectivamente para que la UE ejerza su influencia política en la arena internacional (ver Recomendación 1);
3. Incrementar la coherencia e integración respecto a los retos de la conversión forestal y REDD+;

Soportar medidas en apoyo de un sector forestal y de madera fuerte y competitivo.

## B. RECOMENDACIONES A NIVEL OPERACIONAL

### Implementación y Gestión de FLEGT

<p><b>Mensaje Clave 8</b> El Plan de Acción UE FLEGT no ha sido implementado de manera suficientemente balanceada; la dirección estratégica y el monitoreo de acción FLEGT debería ser mejorado; la gestión y el monitoreo de resultados también necesita fortalecimiento y requiere recursos humanos y financieros correspondientes</p>
--

### Recomendación 8

Tras una década de enfoque experimental, el Plan de Acción UE FLEGT puede y debe ahora ser implementado de una manera **más balanceada y orientado a los resultados** a lo largo de la Áreas de Acción, poniendo las lecciones aprendidas en la práctica. El apoyo técnico y financiero FLEGT tendría que ser más selectivo, basado en criterios claros. Tales criterios podrían incluir el papel que los países juegan con respecto a la tala y el comercio ilegal (dentro de la UE y globalmente), la importancia de mercados domésticos, la voluntad política (tal como puede ser reflejada en la duración de procesos de negociación AVA) o las necesidades de apoyo para mejorar la gobernanza forestal.

Se debería prestar atención específica a:

1. Un análisis profundo de situaciones de **línea de base** (a nivel del país) y de restricciones que requieren ser abordadas;
2. El desarrollo de un sistema de **monitoreo** de resultados e impactos para la iniciativa FLEGT en general, con el fin de facilitar el uso estratégico de información originado del nivel operacional; lecciones del programa *LIFE*, financiado por la UE, pueden ser útiles en este aspecto;
3. El establecimiento de un mecanismo para coordinar y monitorear los **gastos FLEGT** y su implementación por todos los canales. Tal mecanismo tendría que incluir trazamiento de financiamiento, ejercer presión para apoyo de EM - donde sea relevante - y suministro de orientación estratégica;
4. El fortalecimiento de las **capacidades de gestión** para la entrega del Plan de Acción, especialmente al nivel central, llegando a sectores relacionados, foros multi-laterales y a lo largo de la CE;
5. **La comunicación** como una herramienta de gestión estratégica (ver Recomendación 9).

**Mensaje Clave 9** Inicialmente la comunicación no ha sido acorde a la importancia del Plan de Acción UE FLEGT como una iniciativa política innovadora y experimental. Se debería prestar más atención a la comunicación FLEGT interna y externa en todos los niveles.

## Recomendación 9

La **comunicación** debería ser incluida explícitamente en el diseño de la acción FLEGT, como una acción estratégica y transversal que puede ayudar a abordar varios desafíos de implementación. Su objetivo debería ser:

1. Fomentar un **entendimiento común** de los objetivos, instrumentos y procesos FLEGT entre los actores relevantes a todos los niveles, incluyendo los más afectados; en particular, asegurar que el entendimiento y las expectativas al inicio de procesos AVA están bien alineados.
2. Fortalecer el sector forestal (legal) y **promover madera** como un material de construcción económicamente, técnicamente, socialmente y ambientalmente, viable, tanto en la UE y globalmente. En particular, la UE tendría que promover - en EM y más allá - el uso de madera tropical legal, en línea con los Artículos AVA respecto a incentivos relacionados con el mercado ("La Unión se dedicará a promover un acceso favorable a sus mercados para los productos maderables cubiertos por [los AVA]").
3. **Compartir ampliamente los logros y lecciones FLEGT**, especialmente respecto al diálogo de actores y la participación y la gobernanza forestal, para el beneficio de otros sectores frente a desafíos similares.

## Efectividad de la Acción FLEGT

**Mensaje Clave 10:** Mientras el Plan de Acción contribuye a sus objetivos específicos, la efectividad a lo largo de las Áreas de Acción varía ampliamente. Se requieren cambios en las prioridades y enfoques adentro de y entre Áreas de Acción, notablemente respecto a la implementación de los AVA y del EUTR y en cuanto a la participación del sector privado.

## Recomendación 10

Con el fin de mejorar la efectividad del Plan de Acción UE FLEGT, la acción FLEGT debería ser concebida de manera más flexible e impulsada por la demanda, los cuellos de botella de la implementación deberían ser resueltos y el sector privado más involucrado (ver Recomendación 2). Para cada una de las siete Áreas de Acción, recomendaciones detalladas están dadas en la parte posterior, las cuáles toman en cuenta las preocupaciones claves. Están sobre todo dirigidas a los que participan en el diseño y la implementación de FLEGT.

### AA1 - Apoyo a países productores

Mantener "Apoyo a países productores", como el Área de Acción clave para el mejoramiento de la gobernanza forestal, creando las bases para la producción y el comercio legal de madera, y promoviendo la implementación de los AVA, particularmente la emisión de licencias FLEGT.

Se recomienda continuar el apoyo en éstos países AVA que son relevantes para los objetivos FLEGT y demuestran voluntad política, con más atención para apoyo sistemático por facilitadores en el país.

Tanto en los países AVA y no-AVA, el apoyo tendría que incluir un rango más variado de opciones para el desarrollo de mercados de madera legal y gobernanza forestal mejorada, para responder a



las necesidades y capacidades específicas del país. El apoyo tendría que ser más enfocado a éstos países productores que expresan un interés genuino en mejorar aspectos particulares de la gobernanza forestal y/o minimizar la tala ilegal, por fuera de un marco AVA. Esto podría incluir apoyo político y técnico a iniciativas dirigidas a diligencia debida mejorada y el control de cadenas de suministro de madera, con el fin de mejorar la implementación del EUTR.

Se recomienda mayor apoyo para los procesos multi-actores y para una mayor responsabilidad y transparencia hacia los actores (especialmente la sociedad civil) y el público general en el sector forestal, por fuera de los marcos AVA. Las lecciones aprendidas en los países AVA, así como en Colombia y China, podrían ser de mucho valor en (otros) países no-AVA.

Dentro del AA-1, se recomienda mejorar el apoyo a los actores del sector privado en países productores que tienen vínculos comerciales significativos con la UE, con el fin de apoyarles a cumplir con el EUTR mediante la implementación de SAL (países AVA), la certificación (países no-AVA) o de otra manera. Se presentan recomendaciones más detalladas sobre apoyo al sector privado bajo AA-4.

El futuro FLEGT debe prestar atención particular para alcanzar los pequeños productores, pyme y operadores independientes en el sector “informal” de madera con el fin de lograr su plena participación en el proceso AVA – lo que no ha sido el caso hasta la fecha. Áreas específicas de apoyo identificadas son (1) desarrollo de marcos legales apropiados para mercados domésticos y la formalización de actividades “informales”; (2) apoyo a organizaciones profesionales para asegurar una mejor y más relevante representación en la negociación de los AVA y los procesos de implementación y (3) el desarrollo de capacidades para manejo forestal sostenible.

Para países no-AVA, con el fin de evitar efectos no deseados de FLEGT sobre sus productores pequeños, se debe fomentar el desarrollo y la promoción de mecanismos, tales como la certificación de grupos, mediante la cual los pequeños productores que no pueden permitirse la certificación individual podrían cumplir con los requerimientos del EUTR a un costo razonable.

## **AA2 – Comercio de Madera**

### **EI EUTR**

Dentro de la UE, se recomienda enfocar en la implementación efectiva y armonizada del **EUTR** y en una mayor orientación de los operadores en la UE. Además se debe mejorar el nivel de cooperación e intercambio, y por lo tanto de colaboración, entre las Autoridades Competentes. De ser necesario, apoyar y/o aumentar la presión sobre los Estados Miembros que poco avancen. Se recomienda a la UE explorar vías para promover un enfoque de legalidad más armonizado a nivel global entre los países importadores más importantes.

### **Los AVA**

Con respecto a la implementación de los AVA, se recomienda un **enfoque por fases**, con acciones bien definidas, con financiamiento acorde, y ubicadas dentro de un marco de tiempo realista, marcado por una serie de hitos e incentivos relacionados, a ser logrados antes de la última “recompensa” de emisión de licencias FLEGT. Se debería aumentar la flexibilidad para adaptar los AVA a los contextos específicos de países, pero todos los AVA deberían finalmente converger en unos requisitos mínimos comunes, para asegurar la armonización e igualdad de condiciones entre los AVA.

Un enfoque por fases debería distinguir pasos, definidos por una inclusión progresiva (aplicación) de elementos de alcance pleno, basado en criterios para ser determinados. El proceso por fases debería permitir la priorización de temas claves y la preparación estratégica de marcos y actores.

Inicialmente, un enfoque por fases podría enfocarse en criterios claves de “origen legal” (p.e. licencias para operar, títulos para cosechar), para ser verificados. En fases posteriores, los requerimientos claves aún pueden requerir la verificación específica de cumplimiento (tal como el pago de impuestos y requerimientos de manejo forestal y cosecha de madera), mientras que otras áreas de cumplimiento podrían ser cubiertas simplemente por evidencia legal, como los certificados anuales de cumplimiento, expedidos por las autoridades competentes.

La realización de cada una de las fases sería decidida por el Comité de Implementación Conjunta del país AVA, basada en la evaluación independiente de cumplimiento con los requerimientos de la fase. Tras la consecución de una fase (logrando un “nivel”), se definiría un marco de tiempo para el logro de la siguiente.

Al mismo tiempo, se debe perseguir una mejor adecuación de los requisitos de los AVA y del EUTR, es decir el avance sobre fases podría ser vinculado a la práctica de Diligencia Débida del EUTR. Se recomienda que, durante las fases intermedias de un proceso de implementación por fase, la UE reconoce el avance logrado al identificar recompensas asociadas a las diferentes fases (tras el cumplimiento con la base de legalidad correspondiente). Las Autoridades Competentes (y sus contrapartes en países no-UE) tendrían que ser mantenidas informadas del nivel de avance de los diferentes países.

En el caso que se aplicara un enfoque por fases, se necesitaría implementar un estudio de factibilidad, para explorar las implicaciones prácticas y legales, y para definir los criterios y los requerimientos mínimos para cada nivel. Los criterios podrían incluir:

- El alcance de los requerimientos legales contenido dentro de cada fase;
- Las fuentes de madera (madera nacional vs. madera importada, bosques naturales vs. plantaciones, diferentes regímenes de manejo forestal / permisos forestales);
- El tamaño de negocios (empresas grandes vs. pyme);
- Las categorías de productos por Código HS;
- La región geográfica de producción (país, región, provincia...);
- Los mercados (UE / no-UE, regional, doméstico).

Tal estudio también tendría que considerar la idea de un enfoque por fases a la expedición de licencias FLEGT, en el cual el sistema de expedición de licencias es aplicado a grupos de actores que cumplen o a sub-sectores que cumplen. Esto permitiría al AVA iniciar funcionando, y facilitaría que grupos de actores o sub-sectores que cumplen efectivamente, obtienen el acceso previsto al mercado de la UE, sin tener que esperar necesariamente a aquellos que aún no están listos.

Las ideas posteriores están presentadas graficamente en la Figura 22.

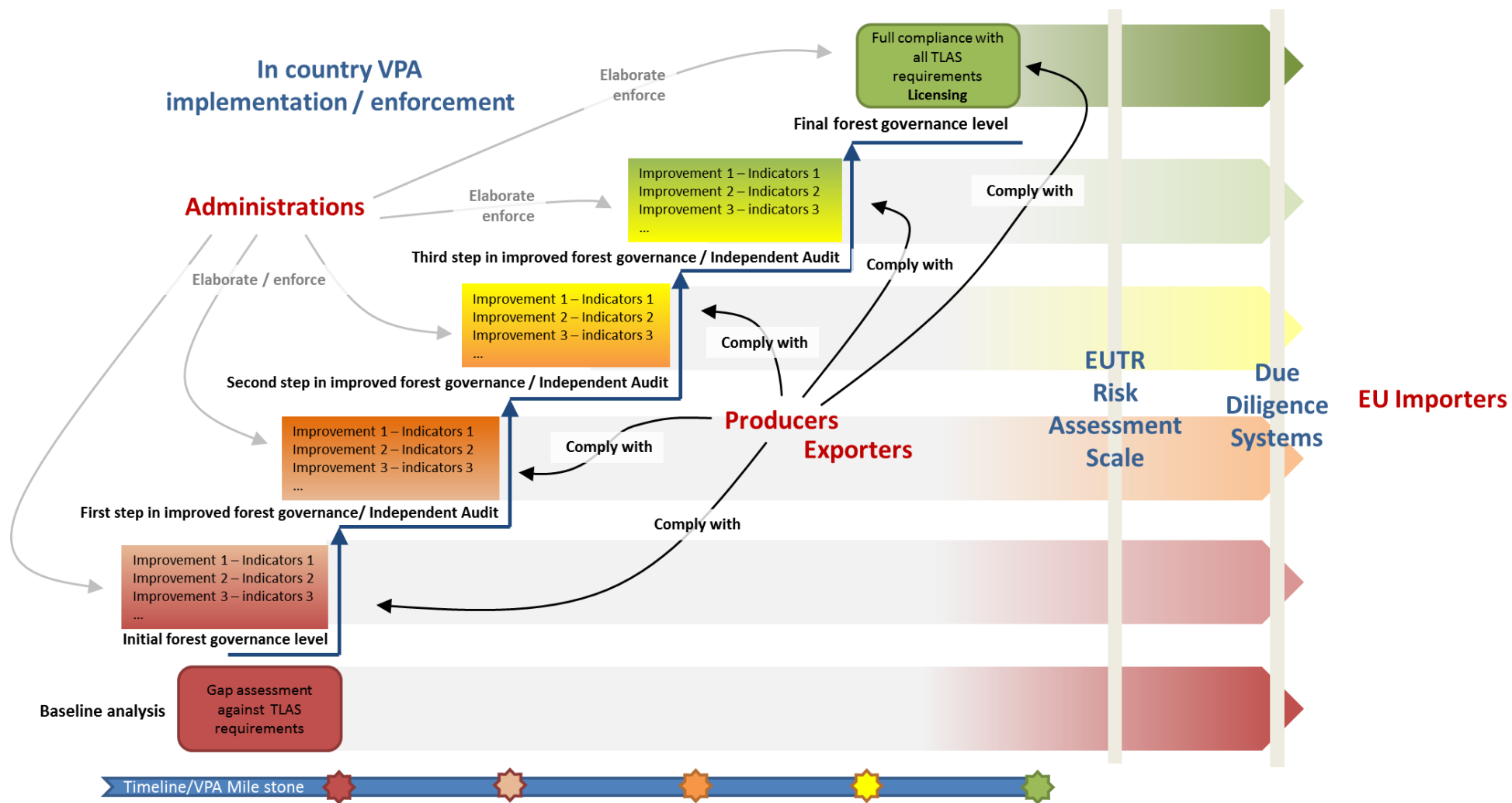


Figura 22: Ilustración de la idea de un enfoque por fases de AVA y los posibles vínculos con el EUTR

## AA3 – Contratación Pública

La Comisión Europea tendría que continuar la promoción de Políticas de Contratación Pública de Madera (PCPM). Los Estados Miembros deberían, de ser razonable, ampliar el alcance de los productos de sus PCPM, y extender sus PCPM cubriendo más partes del sector público. Los EM también tendrían que fortalecer la adopción, la efectiva implementación (incluyendo la publicación correcta de requisitos de la licitación y la transparencia sobre los procedimientos y resultados) y el monitoreo de la implementación de las PCPM, y promover armonización - o por lo menos mayor coordinación – entre los EM, con el fin de evitar confusión de proveedores en países productores y para incrementar el costo-efectividad de la implementación de las PCPM en los EM.

Se recomienda promover una discusión entre expertos sobre el asunto de aceptar productos con licencias FLEGT en PCPM, como equivalentes a sus contrapartes certificadas, y buscar llegar a un acuerdo armonizado sobre éste asunto a través de los EM.

También se recomienda promover y apoyar el desarrollo de PCPM (o donde sea relevante, leyes de contratación pública) en países productores, usando el acceso al mercado público como incentivo para estimular las pyme, activas en el mercado doméstico, de cumplir con los requerimientos de legalidad y/o MFS.

Finalmente, en éste contexto se recomienda promover el uso de madera (tropical) como un material de construcción ambientalmente favorable.

## AA4 - Iniciativas del Sector Privado

1. Con el fin de asegurar que el sector privado, tanto en la UE como en los países productores, son capaces de depender de los AVA operativos y en una posición de cumplir con el EUTR dentro de un término corto-medio y sin demasiadas cargas y costos adicionales, se recomienda:
  - (a) Mejorar el análisis y el entendimiento - lo que hace falta actualmente - de los actores del Sector Privado (mediante el desarrollo de tipología y el correspondiente análisis de necesidades), mejorar la focalización de la ayuda; en coordinación con programas de apoyo al sector privado, siendo desarrolladas por FAO, ATIBT y IFE y en lo posible basándose en trabajo previo<sup>191</sup>;
  - (b) Identificar Iniciativas del Sector Privado exitosas y promover el uso de sus lecciones aprendidas, con apoyo institucional y financiero de la UE y los EM MS. Desarrollar estrategias para aumentar el papel de actores del sector privado en la UE, en países AVA y en otros países productores VPA para desarrollar soluciones viables, incluyendo el desarrollo del trazamiento de madera y sistemas de verificación legal, y promover el desarrollo de capacidades específicas;
  - (c) Apoyar la promoción tanto de madera legal como sostenible en la comercialización de productos maderables, mediante campañas de comunicación, etiquetado, y facilitación de comercio de madera certificada (en la Diligencia Débida del EUTR, acuerdos comerciales, y otros procesos de control de comercio). Al lado de la legalidad, se tendría que prestar más atención a la calidad de los productos procesados exportados.
  - (d) Dar más énfasis para asegurar que las empresas pueden operar dentro de ambientes estables y favorables (acceso a financiamiento local, seguridad empresarial mejorada) y utilizan el sistema nacional de trazamiento de madera para sus propias operaciones.
  - (e) Fomentar la creación de un recurso de información centralizado con respecto a información para la Diligencia Débida del EUTR (una plataforma electrónica) sobre la legalidad y la sostenibilidad de fuentes de madera y, en países exportadores de madera, la creación de

---

<sup>191</sup> P.e. *Typologie des acteurs du secteur privé forestier [Challenges et opportunités dans le soutien auprès du secteur privé dans le cadre de l'APV UE-Cameroun]*, Groutel E., Fumey S., FAO, 2015

centros de respuesta oficial a consultas de los compradores potenciales referente a la validez de documentos oficiales.

2. Mejorar las sinergias entre la certificación MFS y los instrumentos del Plan de Acción UE FLEGT, como enfoques complementarios hacia el manejo forestal sostenible, la gobernanza forestal mejorada y los mercados responsables. Esto requiere una mayor participación con las principales esquemas de certificación y sus promotores (asociaciones de profesionales, alianzas de actores, ONG), con el fin de hacer frente a las limitaciones y retos actuales de los mecanismos de certificación legal y de MFS.

Un posible enfoque más explorado<sup>192</sup>, podría requerir un marco global bajo una institución internacional relevante (como ISO, FAI, o IFIA<sup>193</sup>), proveyendo un estándar meta y lineamientos con requerimientos mínimos para acreditación, estándares de certificación y procedimientos, coherente con marcos más amplios como los MDS<sup>194</sup> y los principios de MFS<sup>195</sup>. Esto permitiría: (a) una articulación de legalidad y mecanismos de certificación MFS en un proceso robusto de dos pasos; (b) la armonización, la alineación y la evaluación comparativa de los estándares y procedimientos; (c) el reconocimiento mutuo de los diferentes esquemas, permitiendo la mezcla de productos certificados bajo cualquier certificado de la CdC; (d) el cierre de las brechas para el uso efectivo de la herramienta de certificación en los marcos de los AVA y del EUTR (suministrando una verificación profunda o validación tanto de legalidad y sostenibilidad); (e) la facilitación del comercio de madera certificada; y, posiblemente (e) la adopción de una base de datos común para el registro de transacciones y la transferencia confidencial de información sobre las fuentes y especies para el análisis de riesgos en la Diligencia Debida del EUTR. Se sugiere que la influencia política y comercial de UE-FLEGT puede proveer un impulso crítico para estas evoluciones importantes.

3. Enfocar el apoyo para las iniciativas del sector privado sobre las pyme, particularmente en países productores, con el fin de promover las pyme a usar la certificación (de legalidad), facilitar su acceso a información de Diligencia Debida e identificar soluciones para proteger la confidencialidad de la información comercial sobre la cadena de proveedores, mediante la certificación de CdC<sup>196</sup> u otros mecanismos.

---

<sup>192</sup> Se ha iniciado una iniciativa relevante en septiembre de 2013, cuando miembros de ISO aprobaron un proyecto para desarrollar un estándar para una Cadena de Custodia (CdC) ISO para productos maderables, para ser lanzada en 2017. Ha causado mucho debate, positivo y negativo. FSC y PEFC se opusieron al proyecto a través de una carta conjunta (<https://ic.fsc.org/technical-updates.325.914.htm>). Seguimiento positivo ha sido proveído, notablemente por el 'Mirror Committee for the ISO CoC Standard' del Reino Unido (ATIBT newsletter, September 2014) y por el ISO Product Committee. ISO/PC 287 estaba desarrollando el futuro estándar ISO 38001 ([www.iso.org/iso/news.htm?refid=Ref1887](http://www.iso.org/iso/news.htm?refid=Ref1887)).

<sup>193</sup> ISO es la Organización Internacional para la Normalización, International Organization for Standardization, con membresía de 161 organismos nacionales. A través de sus miembros, reúne expertos para compartir conocimientos y desarrollar estrategias basadas en el consenso... Normas Internacionales voluntarias y relevantes que apoyan la innovación y aportan soluciones a los retos globales (<http://www.iso.org>). FAI es el Foro de Acreditación Internacional, la asociación mundial de *Conformity Assessment Accreditation Bodies* (...). Su función principal es desarrollar un único programa mundial de evaluación de la conformidad (...) ([www.iaf.nu](http://www.iaf.nu)); IFIA es la asociación de comercio de las entidades de inspección y otras organizaciones que suministran servicios de inspección, pruebas y certificación internacionalmente ([www.ifia-federation.org](http://www.ifia-federation.org)).

<sup>194</sup> Las 17 Metas de Desarrollo Sostenible (MDS) de la ONU, aprobadas el 25 de septiembre de 2015, por la Asamblea General de la ONU. Las MDS reemplazan las ocho Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) adoptadas en 2000. A diferencia de las MDM, las MDS comprometen tanto los países desarrollados y los países en desarrollo para la consecución de éstos objetivos. Entre estas metas, la Meta 15 es: *manejar bosques de manera sostenible, combatir la desertificación, parar y revertir la degradación de tierras, para la pérdida de biodiversidad*. Página web: [www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/).

<sup>195</sup> Incluyendo, a nivel global, el marco de Criterios e indicadores (C&I) aplicado por el "Instrumento Forestal" ONU y la evaluación global de recursos forestales de la FAO para definir MFS, el Foro de Bosques de la ONU (UNFF) y el *International Arrangement On Forests (IAF)* ([www.un.org/esa/forests/](http://www.un.org/esa/forests/)); incluyendo también los lineamientos políticos para MFS de OIMT. A nivel regional, p.e. *FOREST EUROPE*, el acuerdo legalmente vinculante sobre los bosques en Europa ([www.forestnegotiations.org](http://www.forestnegotiations.org)), y el proceso Tarapoto sobre C&I para el [MFS] de la cuenca amazónica. Más allá de forestería, p.e. el *Global Landscapes Forum*.

<sup>196</sup> A menos que un mecanismo ha sido desarrollado para asegurar que tal información es transferida confidencialmente a lo largo de la cadena, los principales esquemas de certificación sugieren que el requerimiento del EUTR de pasar la información sobre el proveedor, las especies y las fuentes a lo largo de la cadena debe suprimirse para la certificación. Actualmente éste requerimiento no es cumplido por estos esquemas (ver AM Francia).

4. Aprovecharse de los enfoques de monitoreo de cumplimiento, verificación y demostración, modelos y herramientas utilizados en diferentes ISP, para desarrollar modelos alternativos en el diseño de SAL – para la discusión con países candidatos AVA. Tales modelos podrían incluir:
- (a) modelos existentes AVA (incluyendo el enfoque del SVLK de Indonesia auditorías del sistema basado en la empresa, vs. todos los demás AVA, basados en el control del gobierno convencional);
  - (b) una combinación de control del gobierno y certificación (gobiernos dependiendo de la certificación por parte de su trabajo SAL);
  - (c) la validación independiente del control del gobierno por terceros, siguiendo un enfoque que ya ha sido implementado efectivamente en algunos estándares de certificación de legalidad; ésto podría incluir la implementación de auditorías suplementarias, cuando se considere necesario, y la entrega de una opinión independiente sobre si expedir o no licencias FLEGT; similar a la función del auditor independiente;
  - (d) la Diligencia Débida mandatoria (de ser aplicada por exportadores en países productores); y
- el monitoreo independiente de trazabilidad y el cumplimiento legal, en todo el país, como ha sido desarrollado experimentalmente en proyectos de MFS por empresas internacionales de inspección en varios países; éstas siguen un enfoque de capacitación a largo plazo en instituciones nacionales, mediante delegación temporal o subcontratación de servicios gubernamentales de control a terceros independientes (una condición para la aceptación por ONG) y transferencia gradual de la capacidad operacional a una institución nacional.

## **AA5 – Garantías Financieras y de Inversión**

Se recomienda considerar un nuevo enfoque para el Área de Acción 5 – Garantías Financieras y de Inversión – ya que el actual ha fallado en movilizar los Estados Miembros e instituciones financieras y en entregar resultados y, al mismo tiempo, el contexto ha cambiado de tal manera que muchas políticas institucionales realmente han mejorado durante el período bajo revisión (2003 – 2014). Un camino alternativo consistiría en financiar un programa para el monitoreo de inversiones por bancos UE en el sector forestal de países tropicales, manejado por una plataforma conjunta del Sector Privado y la Sociedad Civil. En realidad, el monitoreo por la sociedad civil parece ser una restricción efectiva, evitando que instituciones financieras emprenden inversiones no-sostenibles. El financiamiento del programa podría originar tanto el apoyo UE y de los EM y la plataforma podría ser concebida del control conjunto de las ONG y el sector privado, bajo la supervisión de los donantes públicos.

Independiente del camino preferido, se recomienda mejorar el uso de los recursos del BEI mediante el apoyo para inversiones sostenibles en bosques naturales en países tropicales (es decir, afuera de las áreas en las cuáles la mayoría de las inversiones del BEI ocurren en el sector forestal, tales como China), lo que actualmente no se hace.

De todos modos, la acción futura en ésta área no solamente tendría que considerar el sector forestal, sino también el impacto del financiamiento de cualquier industria o sector diferente que pueda resultar en deforestación (p.e. la agricultura).

## **AA6 - Instrumentos Legislativos Internacionales**

La falta de seguimiento y los resultados limitados de acciones emprendidas por los EM en el área del uso de instrumentos legislativos existentes – con la excepción de la relación CITES-EUTR – sugiere remover ésta AA, especialmente cuando es la intención de la UE de volver el PA UE FLEGT más operacional. En efecto, CITES podría integrarse eficazmente en AA-2 “Comercio de Madera”, mientras que otras iniciativas, tanto al nivel de la UE como al nivel internacional, con las cuáles existen o podrían ser creadas sinergias, lograrían ser cubiertas sin un Área de Acción dedicada.

## **AA7 – Madera de Conflicto**

Se recomienda mantener el Área de Acción sobre “madera de conflicto” como un medio para centrar la atención y la acción sobre la relación entre madera y conflictos, pre, durante y post conflicto. Esto requeriría un tratamiento más exhaustivo en los AVA, similar a otros aspectos del acuerdo.

Se recomienda preparar un Anexo específico sobre Madera de Conflicto en el Reglamento FLEGT, y/o adjuntado a los AVA y negociado por todas las partes; ésto podría definir Madera de Conflicto y asegurar que se tomará un rango de medidas para evitar que Madera de Conflicto entre al mercado europeo. Entre las opciones para actuar, se podría considerar Madera de Conflicto explícitamente como ilegal, en la definición de legalidad del AVA, o (cuando hay casos de madera de conflicto) efectuar la suspensión de un AVA o asegurar la Notificación de las Autoridades Competentes. Al mismo tiempo, la integración de una referencia más específica en el EUTR, requiriendo la aplicación de Diligencia Débida en situaciones sospechosas (sin tener que esperar una sanción oficial de la ONU o la CE) pueden ser consideradas.

La instalación de una estructura simple con responsabilidades para estimular, orientar y monitorear actividades en ésta Área de Acción (tanto como las demás), con una planificación periódica, un presupuesto pertinente, obligaciones de monitoreo y de reportaje, puede ser una manera efectiva para apoyar el desarrollo de los instrumentos necesarios en éste campo, dejando la comunidad internacional mejor preparada para hacer frente a la Madera de Conflicto en el futuro.



*Trabajadora de artesanía a un Centro de Artesanía certificado para SVLK, Java Central (Indonesia, junio de 2015)*  
*Créditos: Ernst Paul Zambon*

## 7 APÉNDICES

<i>Apéndice 1: Datos de Comercio de Madera .....</i>	<i>191</i>
<i>Apéndice 2: Resumen de Hallazgos sobre Gobernanza .....</i>	<i>194</i>
<i>Apéndice 3: Datos de Costos y Beneficios .....</i>	<i>195</i>
<i>Apéndice 4: Visión general de actividades REDD+ en países AVA .....</i>	<i>202</i>
<i>Apéndice 5: Iniciativas / Organizaciones mencionadas bajo 4.4 – Iniciativas del Sector Privado.....</i>	<i>203</i>



## **Apéndice 1: Datos de Comercio de Madera**

En una serie de informes revisados por pares bajo el Plan de Acción UE FLEGT, *Chatham House* ha evaluado las importaciones de una serie de países y/o las exportaciones de productos maderables ilegales (Lawson and MacFaul 2010, Brack 2014a & 2014b; Saunders 2014a & 2014b; Hoare 2014a, 2015a, & 2015b; Hoare and Wellesley 2014; Wellesley 2014a, 2014b, & 2014c; Lawson 2014a, 2014b, 2014c, & 2014d; Momii 2014a & 2014b). También ha evaluado la producción de madera rolliza industrial ilegal para algunos países (Hoare 2015c).

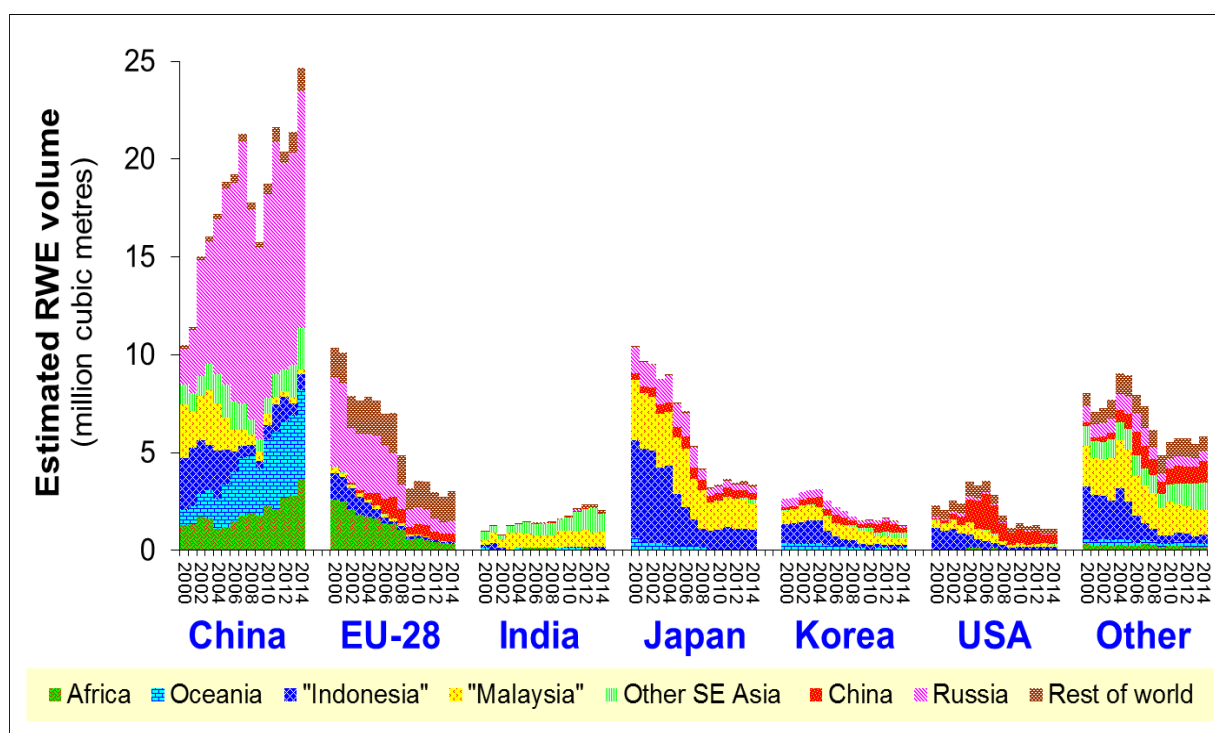
La metodología y porcentajes de ilegalidad adoptados en éstas evaluaciones reconocen que hay tipos específicos de ilegalidad, por ejemplo respecto a derechos y el manejo de concesiones (indicadores de sostenibilidad), la asignación de concesiones (un indicador de gobernanza) y el pago de tasas e impuestos relacionadas al bosque y la exportación (para el desarrollo económico). Los porcentajes no toman en cuenta las diferencias entre las estimaciones de uso final local, importaciones, exportaciones y las estadísticas oficiales para la producción, por lo menos debido al margen de error en las estimaciones de uso final local y el volumen equivalente de madera en rollo. Los porcentajes necesariamente son **indicativos**, mas que precisos. Las descripciones de tendencias en porcentajes de ilegalidad tenderían a ser engañosas si se presentan como agregados para la importación o exportación del país cuyo comercio esta siendo evaluado.

Para ésta evaluación, la metodología y los porcentajes de ilegalidad adoptados en dichas evaluaciones (Lawson 2014e, Hoare 2014b) han sido extendidos a otros países (incluyendo todos los Estados Miembros UE). La metodología es simple – 1) las estadísticas del comercio bilateral anual de cierto país en cada grupo mayor de productos maderables han sido abstraídas o estimadas desde fuentes oficiales, 2) las estimaciones del volumen de estos productos equivalentes a madera en rollo (“RWE”) han sido derivados de éstas estadísticas - usando necesariamente factores estándares o factores asumidos; y 3) dichos volúmenes RWE luego están multiplicados por estimaciones para el porcentaje del comercio bilateral ilegal en cada uno de estos grupos de productos. Éstos porcentajes se derivan de percepciones acerca de la ilegalidad en cada nodo en las cadenas de suministro típicos, basado en revisión de literatura y sondeos de percepción de los expertos.

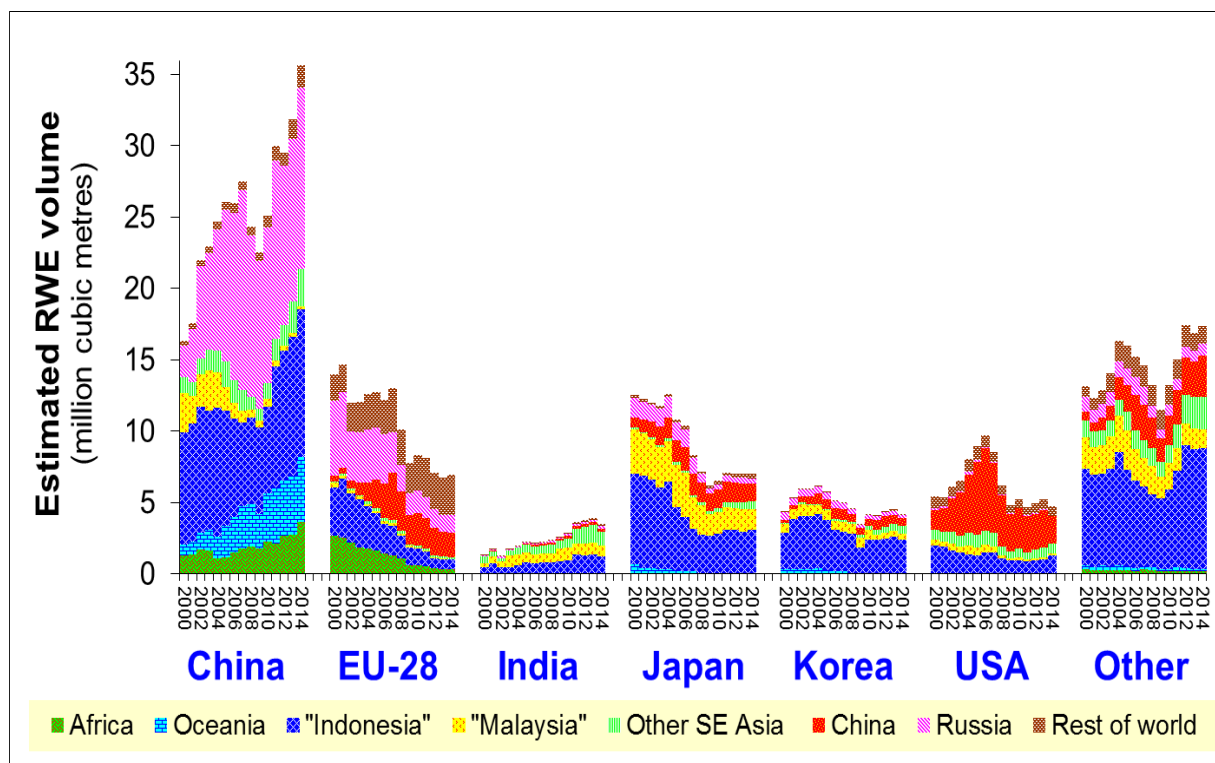
La prominencia de ilegalidades específicas puede variar entre países, entre productos y en el tiempo. Con respecto a la gobernanza, particularmente la asignación de concesiones (a empresas o para cambios en el uso de la tierra), ha habido progreso en algunos países (notablemente Ghana y Liberia) pero solamente respecto a permisos recientemente asignados. No obstante, parece que algo de progreso ha sido logrado respecto a fraude (incluyendo en Sudamérica y exportaciones hacia y desde China, corrupción y clientelismo). Con referencia a sostenibilidad, ha habido poco avance, particularmente en relación con derechos (aunque el fallo de la corte constitucional en Indonesia es particularmente relevante), la conversión de bosque (tala rasa), o aplicando la legislación requiriendo la preparación e implementación de planes creíbles para el manejo sostenible de concesiones en bosque natural. Respecto a desarrollo económico, se han hecho esfuerzos (con poco éxito) para evaluar el pago de tasas y multas oficiales relacionadas con bosques y exportación, mientras que se continua importando troncos desde países que han prohibido su exportación.

Los dos primeros de los cuatro gráficos que siguen ésta introducción, se basan en dicha evaluación extendida. El tercer gráfico adopta la misma metodología y datos pero, respecto a las estimaciones para uso final en el país de producción, los porcentajes de ilegalidad adoptados tienen en cuenta si la madera en rollo industrial se origina de bosque natural, conversión o plantaciones. Este tercer gráfico refleja una evaluación anterior de un estudio para el programa *FGMC* del Reino Unido.

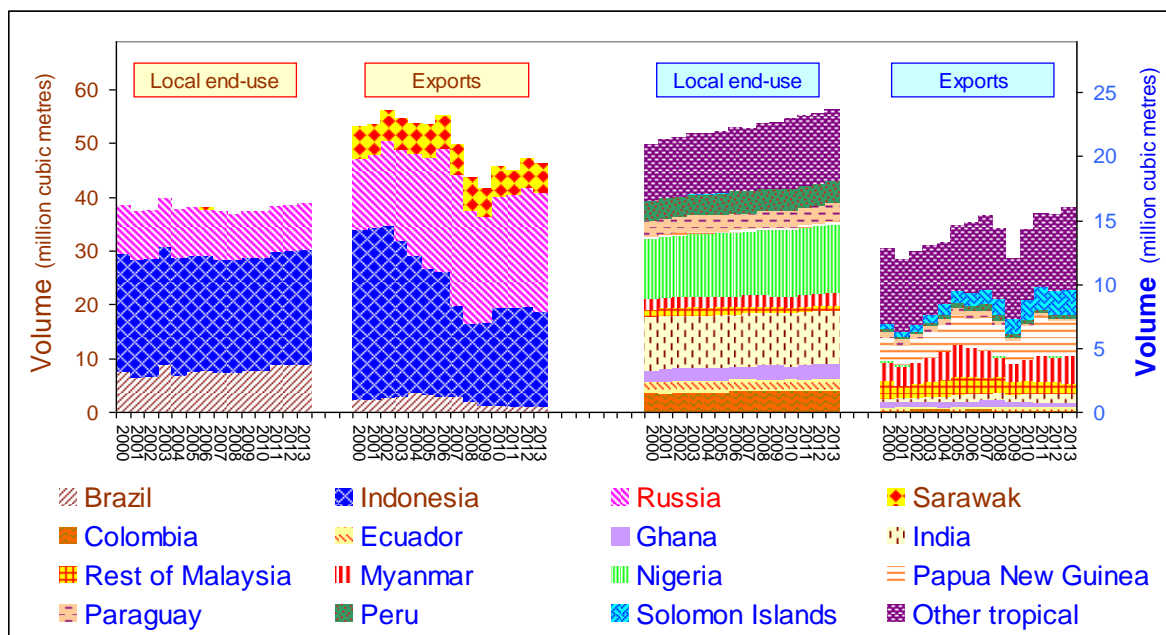
**Importaciones de troncos, madera aserrada, madera chapada y contrachapadas “ilegales” (2000-2013)**



**Importaciones mundiales de productos “ilegales” del sector madera y del sector papel**

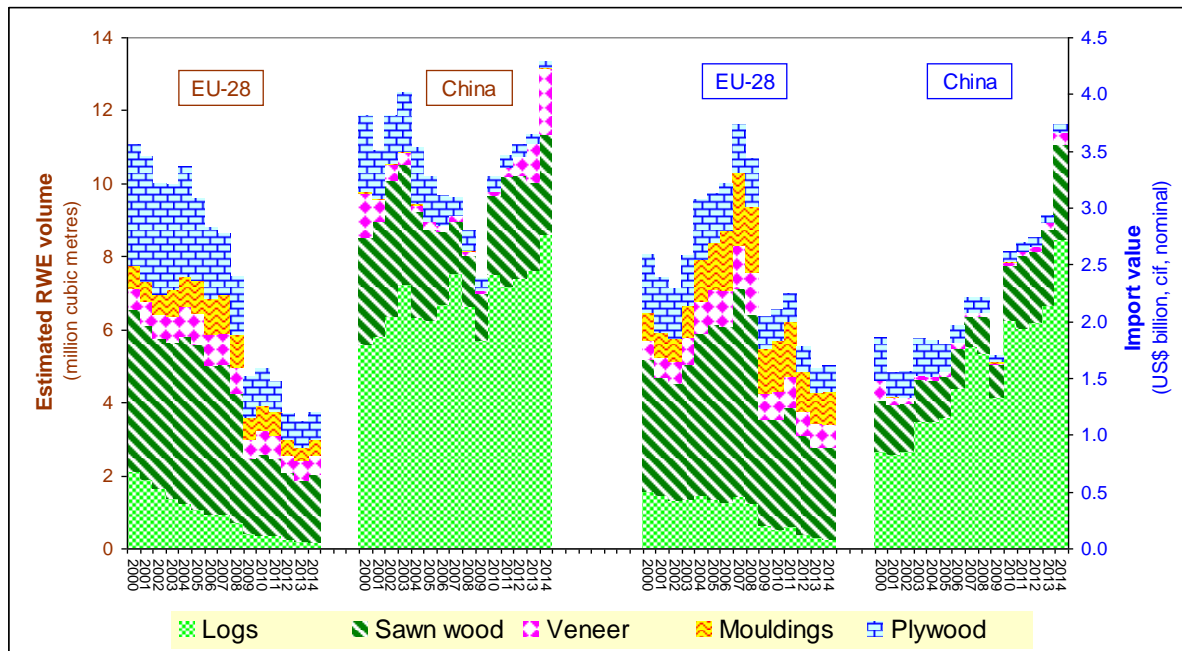


**Producción de madera en rollo industrial ilegal en países tropicales y Rusia, para uso final local o exportación – estimaciones indicativas (2000-2013)**



**Importaciones de “madera tropical” (diferente a “palo de rosa”) por la UE y China (2000-2014)**

Fuente: basado en Eurostat y General Administration of Customs of the People’s Republic of China



**Nota:** “madera tropical” es definida aquí como troncos, madera aserrada, molduras, madera chapada, y contrachapada derivadas al menos en parte de bosques tropicales naturales e importados directamente ya sea por la UE o China.

## Apéndice 2: Resumen de Hallazgos sobre Gobernanza

Fuente: AM y Encuestas de países AVA

<b>País</b>	<b>Efectividad de la participación de actores</b> A - Capacidades B - Involucración C - Participación sostenida D - Participación efectiva / valor añadido	<b>Responsabilidad &amp; transparencia</b> A - Mecanismo de denuncia B - Acceso a información C - Mecanismos de monitoreo D - Comunicación	<b>Efectividad &amp; eficacia institucional</b> A - Rendimiento de todas las instituciones implicadas B - Claridad de roles C - Coordinación	<b>Reforma legal / tenencia de y acceso a tierra</b> A - Marco legislativo revisado y armonizado B - Propiedad, acceso claro a tierra y árboles y documentado	<b>Aplicación de la Ley &amp; cumplimiento</b> A - Cambios en delitos forestales B - Aplicación transparente y consistente de definiciones legales	<b>Tala ilegal - Cambios en la tala ilegal (prácticas)</b> - Otras observaciones
<b>Ghana</b> Inicio 03-2007 Firma 11-2009 Vigente 12-2009	A - Fuerte B - OSC más pronunciadas que OSP C - Parcial/ en implementación D - (ONG) mejoraron calidad AVA y anexos	A - Multi-actores, TVC B - Bueno C - impacto de Equipo Conjunto; monitoreo instalado; limitado monitoreo ONG D - Suficiente	A - rendimiento FC mejorado B - diff perspectivas roles ONG/ implementación SAL incipiente C - Bien	A - alguna reforma legal inicial, resto por hacer despues exp. licencias; - Temas: motosierristas; permisos viejos B - propiedad de árboles es un tema	A - Grandes variaciones anuales en delitos forestales (CH) B - Cumplimiento AVA y definiciones del marco legal más amplio difieren	- Chatham 2010: 59% ilegal de cosecha general - Chatham 2014: 49% ilegal (percepción) - evaluación SAL: 4% cumple con AVA.
<b>Indonesia</b> Inicio 03-2007 Firma 09-2013 Vigente 05-2014	A - Fuerte (todos los actores) B - todos los actores C - Sí D - Impacto sobre gobernanza mas amplio	A - puesto en posición B - Débil; seguridad personal es un tema C - Monitoreo independiente por redes de la sociedad civil (SAL internal); KPK unidad anti corrupción es activa y efectiva D - Suficiente	A - SAL (SLVK) pre-AVA; rendimiento satisfactorio B - Claro C - Bien, inclusive entre ministerios	A- Reforma/ legislación importación en desarrollo para evitar importación ilegal. B - Asignación de tierra y conversion ilegal son problematicos	A - Aplicación fortalecida, pero requiere más fortalecimiento B - mejorando	- CH 2010: 60% - CH 2014: 40% (percepción) - Indonesia (Gdl) estimación es 30%, mercado domést. - Temas: permisos viejos/ asignación de concesiones, conversión ilegal.
<b>Camerún</b> Inicio nov 2007 Firma oct 2010 Vigente dic 2011	A - Fortalecida, incl. Comm. Indígenas B - Todos los actores C - Sí D - Calidad AVA y anexos mejorados	AVA Transparencia Anexo A - instalado B - Aún débil C - Monitoreo Independiente por 3 entidades D -	A- Débil B- C - Débil coordinación inter-ministerial y general	A - Serie de reformas legales por hacer completas B - Asignación de tierra y planificación de uso de la tierra necesitan progreso	A - Aplicación de Leyes forest. debil B - Corrupción tema persistente -La madera casi no cumple con definición de legalidad AVA	-35% en 2010, ahora más alto? (CH) -Conversión es tema -Madera de Conflicto desde Rep.Centroafricana
<b>Liberia</b> Inicio 03-2009 Firma 07-2011 Vigente 12-2013	A - Fortalecido B - SC incl. comm. forest. fuertes. Orientado a exportación; PS menos C - Sí, sociedad civil D - Cancelación de Permisos Uso Privado	A- B-Sitio web desarrollado uso, débil C - Monitoreo Independiente por OSC D -	A - Capacidades débiles de FDA; progreso lento B - En desarrollo C - Razonable	A - Textos legales débiles B-	A - Aplicación de Ley es débil B - Falta de voluntad política / troncos ilegales para exportación / no cumple con AVA	-Conversión es tema. -Motosierristas legalizadas
<b>Costa de Marfil</b> Inicio 06-2013 Proceso parado	A - Fortalecida, pero débil B - Mayor logro pero bajo comparado con otros países C - D-	A - B - acceso a información (uno de los logros principales) C - D-	A - NFP disponibilidad limitada/ general falta de capacidad a nivel Ministerial, fragilidad de instituciones B - C - Débil ; parada por >12 meses.	A - Claridad sobre necesidad cambios legislativos /Políticas desarrolladas/ falta implementación del Código Forestal/ Problema validación de títulos/ transiciones viejas- nuevas licencias. B-	A - Falta voluntad política; la corrupción persiste	-No información; probablemente poco avance -Gran grupo de madereros artesanales / mercado doméstico -Conversión es un tema
<b>Vietnam</b> Inicio 11- 2010	A-Mejorado, necesita fortalecimiento B- PS formalmente involucrado en temas técnicos & negociación/ ONG informalmente consultados C - D - anexos adaptados	A - B- VN Forest hizo claro cómo observaciones SC tomado en cuenta /Importante paso adelante en un país muy centralizado C D	A - Fuerte/ negociación AVA centralizada por MARD B- C- Coordinación/ Participación de otros ministerios (Aduana, Industria)	A - Revisión marco legal, implementación no clara/ Legislación sobre importación requerida B-Bosque Propiedad del Estado/certificado de uso de la tierra / Conflictos sobre tierra	A - Falta de aplicación de la Ley; aplicación en áreas remotas	- CH 2013: Importación aún 18% ilegal - CH 2010: 20% estimado como importación de alto riesgo - tala ilegal aún continua en bosque natural
<b>Guyana</b> Inicio 12-2012 Negociaciones desaceleradas	A- Capacidades GdG fuertes -OSC débiles y fragmentados/ pueden ser fortalecidos. Capacidades SP desconocidas B- NTWG incluye agencias gubernamentales, sector privado, y GoG-apoyadas comm. Indígenas. representación directa de comm. indígenas es tema	D- Estrategia de comunicación para alcanzar actores	A Rendimiento GdG fuerte; OSC débil y fragmentada B Clarificación roles en desarrollo C Buena coordinación inter-gubernamental	A- Quizás requiere adoptar reformas legislativas y/o políticas más amplias B- Plataforma para la discusión sobre asignación de derechos de tierra	No hay información todavía	-Tala Ilegal no es un tema. Embarcado debido a Acuerdo Noruega -WTS/GLAS pre-existieron -Mercado doméstico bajo consideración

#### Costos relacionados con la Acción FLEGT

- De acuerdo a las Encuestas CE y EM (2015), llevadas a cabo en el contexto de ésta evaluación, el monto total gastado en el período 2003–2014 por la CE y los EM asciende a **€882.350.672**.
- Hudson y Paul (2011) suministraron un listado de **acciones relacionadas con FLEGT** (proyectos, programas) para el período 2003 – 2010<sup>197</sup>. A partir de este listado, el equipo de evaluación pidió a los encuestados de la CE y EM suministrar información sobre gastos para éstas acciones y para proveer información adicional para el período 2010-2014, con datos sobre la entidad financiadora (CE o EM), nombre del proyecto y el presupuesto total. Se incluyeron proyectos en el listado si éstos mencionaron FLEGT o tala ilegal en el título del proyecto o en su marco lógico. El listado incluye los presupuestos del Fondo IFE-FLEGT y del Programa FAO FLEGT, los cuáles se estimarán más adelante. El total de contribuciones financieras listadas hasta 2010 es de **€608.161.660**.
- Un estudio sobre Financiamiento Forestal por el Grupo Asesor sobre la Financiación de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques, con el soporte del Programa Forestal del Banco Mundial (*Advisory Group on Finance of the Collaborative Partnership on Forests*) (FNUB, 2012) estima los fondos totales gastados en FLEGT para el período 2002 – 2012 en **900 M US\$** (equivalentes a aproximadamente **703 M €**, basado en el tipo de cambio promedio para el período 01/01/2002 – 31/12/2011; OZ Forex).
- La Encuesta AVA (2015), llevada a cabo en el contexto de ésta evaluación, sugiere que países AVA no siempre tienen una vista general completa sobre los presupuestos FLEGT recibidos durante las fases de negociación e implementación, con la excepción de Costa de Marfil, Indonesia, y hasta cierta medida Vietnam. Por lo tanto, el monto de apoyo recibido desde la UE y EM<sup>198</sup> por países productores se basa en la información suministrada por la **Encuesta CE 2015 y la Encuesta EM 2015** (dado que algunos EM UE no completaron la encuesta, puede haber una **subestimación**).
- La **Encuesta AVA 2015** ha producido los siguientes datos sobre la **contribución propia de países AVA**: Camerún: 0,19 M€; República Centroafricana: 0,04 M€; Congo: 1,80 M€; Costa de Marfil: 0,69 M€; Vietnam: 0,04 M€; Indonesia: 0,80 M€; Tailandia: 0,10 M€. No hay datos para los demás países respondientes (4). Ésto suma un total de 3,66 M€, con un promedio de 0,52 M€ por país AVA. Éstos datos demuestran diferencias considerables entre países AVA, dependiendo entre otros de la fase de negociación o implementación en la cual se encuentran.
- El financiamiento es canalizado a través de múltiples iniciativas, pero dos instrumentos principales han sido establecidos: el Fondo IFE FLEGT y el programa FAO FLEGT. El Fondo IFE FLEGT está financiado mediante un fondo fiduciario de múltiples donantes EM de la UE. Para el período 2007-2014, la CE contribuyó 21 M€, el Reino Unido 8,1 M€, Holanda 5,25 M€, Finlandia 1,25 M€, Suecia 0,36 M€, Alemania 0,25 M€, y Francia 0,14 M€. El Reino Unido está contribuyendo otros 1,2 M€ para 2015, mientras que Suecia se ha comprometido a apoyar el período 2015-2018 con otros 3,3 M€. Se invirtió financiamiento separado en **Regional Support to SE Asia FLEGT** (2009-2012), totalizando 6 M€ (94% CE, 4% Alemania y 2% Reino Unido). En 2013 se aprobó un nuevo subsidio de 4,8 M€ para el período 2013-2016, a ser gestionado mediante el Fondo IFE FLEGT. Sin embargo, no todos los fondos comprometidos se utilizaron. Se calcula el **gasto total mediante el Fondo IFE-FLEGT en 31.534.396 €** desde 2007-2014 (*EU FLEGT Facility Financial Update, January-June 2015*). El Programa FAO FLEGT apoya proyectos pequeños que contribuyen al logro de los objetivos generales FLEGT en países AVA y no-AVA. El financiamiento del **Programa FAO FLEGT**: Fase 1 (2008-2013) 11,85 M€; Fase 2 (2013-2016) 11 M€ (plus 1,7 M€ de *DFID*); Fase 3 (2016-

<sup>197</sup> donde es relevante, incluyendo el financiamiento continuado de acciones después de 2010

<sup>198</sup> Para evitar doble contabilidad, por favor note que ésta información cubre el período completo del PA UE FLEGT (2003-2014) y por lo tanto incluye la información suministrada por la Evaluación de Medio-Tiempo (Hudson and Paul, 2011), mencionada anteriormente.

2022): 41,1 M€ (*EU FAO FLEGT Evaluation, Blomley, 2015*), de los cuáles 16 M€ financiados por la CE y 8 M€ comprometidos por Suecia (FAO; comunicación personal). La 3<sup>ra</sup> fase pretende gastar aproximadamente el 50% en países no-AVA. Según el Informe Anual 2014, los gastos de fase 2 hasta el fin de 2014 ascienden a 6,7 M€ (de los 11 M€). Por lo tanto, los gastos totales del **Programa FAO FLEGT** para el período 2008-2014 suman 11,85 M€ + 6.725.193€ + 1,7 M€ = **20,3 M€**.

- El informe de evaluación de FLEGT, elaborado por el Tribunal de Cuentas Europeo – TCE (2015) provee información combinada sobre inversiones hechas por la CE mediante diferentes modos de gestión: 1. La implementación por Estados Miembros; 2. La gestión conjunta con organizaciones internacionales; 3. “Otros”, siendo la implementación por países socios, ONG y empresas públicas y privadas (ésto trata de financiamiento originado de la UE), para el período 2003 - 2013. **Las inversiones hechas por la CE** (no por los EM UE) en el período 2003 – 2013 ascendieron a 297,2 M€. Si las inversiones se mantuvieron al mismo nivel en 2014 (es decir 29,7 M€ por año), se estima la **inversion total de la CE para el periodo 2003 – 2014 en 326,9 M€**. Sin embargo, es de notar que la información presentada en el informe del Tribunal de Cuentas Europeo, solamente incluye información sobre 35 países (6 países con AVA firmado, 7 países con AVA en negociación, 23 países no-AVA/no-EM). Esto significa que la información sobre 2 países en negociación de un AVA (Costa de Marfil y Laos) y otros 13 países no-AVA/no-EM adicionales, donde la UE provee apoyo FLEGT no esta suministrada. Tampoco considera las contribuciones e inversiones propias realizadas por los Gobiernos, Organizaciones de la Sociedad Civil y empresas públicas y privadas en países socios.

Las tres tablas siguientes presentan una vision general de los **gastos FLEGT** para países socios con un AVA firmado (Tabla 1), países *negociando un AVA* (Tabla 2) y una selección de países *no-AVA/no-EM* (Tabla 3). Se difiere entre “financiamiento directo” (financiamiento proveído directamente a un país por la UE y/o EM) y “financiamiento indirecto”, financiamiento dirigido a un grupo específico de 2 o más países. Adicionalmente se han gastado montos en acciones que no se dirigen a un país particular, (definido aquí como “Global”) y en acciones para un grupo de varios países no-especificados (definido aquí como “Multi”). Dado que éstas líneas son muy generales (e incluyen los costos generales para el Fondo IFE-FLEGT y del Programa FAO-FLEGT), los montos gastados en éstas líneas (respectivamente 193,4 M€ y 110,2 M€) no están atribuidos a países como “costos indirectos”, sino más bien están considerados de manera separada, a nivel general. Dichas tablas presentan una visión general de: a. los montos de *apoyo directo* (es decir proyectos implementados a nivel nacional) por la CE y los EM, b. los montos de *apoyo indirecto* (es decir proyectos implementados a nivel regional) por la CE y los EM, c. los montos invertidos por “otras fuentes” (es decir por parte de los gobiernos y otros actores de países AVA) y d. el monto total invertido por país. Los datos sobre *apoyo directo* y *apoyo indirecto* se basan en las Encuestas CE y EM, llevadas a cabo en el contexto de ésta evaluación. Los datos sobre “otras fuentes” se basan en información del informe del TCE, pero éstos han sido procesados y extrapolados, resultando en estimaciones. Los AVA son Acuerdos Comerciales y según la CE siempre se dejó claro a los países socios que no hay dinero adjuntado a los AVA. En muchos casos se hizo conciente el equipo de evaluación del hecho que los países socio AVA estaban contribuyendo inversiones substanciales al proceso FLEGT. P.e. el Gobierno de Indonesia indicó haber invertido 20 M€ en FLEGT en el período bajo revisión; adicionalmente, se cree que el sector privado ha invertido por lo menos 10 M€ para la obligatoria certificación SVLK (SAL), (incluyendo los costos directos e indirectos de certificación). Las OSC pueden muy bien haber invertidos otros 5 M€, obtenidos de fuentes no CE/no EM. Comparado con la inversión por la CE y los EM (38,8 M€) estos montos son similares. Hay indicaciones similares de otros países (AVA y no-AVA/no-EM), referente las inversiones adicionales basadas en otras fuentes, incluyendo presupuestos gubernamentales, otros donantes (p.e. el Banco Mundial, US-AID, Noruega), el sector privado y las ONG (*WWF, IUCN*, entre otros). El Programa FAO-FLEGT requiere una contribución de contrapartida de por lo menos el 20%. Basado en las indicaciones anteriormente mencionadas se han aplicado factores conservadores de respectivamente 0,4 para países con AVA firmado; 0,3 para países negociando un AVA; y 0,2 para países no-AVA/no-EM a los datos proveídos por el informe del TCE, para atender la financiación de “otras fuentes”.

**Tabla 1: Estimación de inversiones totales en FLEGT por la UE y los EM (directas e indirectas) y de otras fuentes para países con un AVA firmado (Fuentes: Encuesta CE 2015; Encuesta EM 2015; Informe de Evaluación FLEGT del Tribunal de Cuentas Europeo 2015).**

País	Apoyo directo UE/EM (x M €)	Apoyo indirecto UE/EM (x M €)	Otras fuentes (x M €)	Inversión total (x M €)
Camerún	53,4	3,1	6,0	62,5
República Centroafricana <sup>199</sup>	0,1	3,1	3,0	6,2
Congo	14,7	3,1	3,3	21,1
Ghana	58,3	2,8	1,3	62,4
Indonesia	44,7	1,8	9,6	56,1
Liberia	18,2	2,8	1,7	22,7
<b>Total</b>	<b>189,4</b>	<b>16,7</b>	<b>24,9</b>	<b>231,0</b>

En total, los seis **países con AVA firmado** han recibido un monto de **189,4 M€ en apoyo directo** para FLEGT - tanto para actividades directamente relacionadas con el proceso AVA y para acción FLEGT más amplia, por ejemplo en gobernanza, reforma política y apoyo a actores - más posiblemente unos **16,7 M€ adicionales en apoyo indirecto**. El monto total recibido de “**otras fuentes**” es **estimado en 24,9 M€**, de tal manera que la inversión total en FLEGT en ésta categoría de países sumaría **231,0 M€**.

Hay diferencias grandes en gastos FLEGT por país. La República Centroafricana apenas recibió apoyo directo de la CE y los EM. Del otro lado Ghana y Camerún recibieron montos considerables, seguidos por Indonesia. Ghana e Indonesia son los dos países más cercanos a la emisión de licencias FLEGT.

La Tabla 2 presenta el apoyo financiero a **países negociando un AVA**. En total, los nueve **países negociando un AVA** han recibido un monto de **122,6 M€ en apoyo directo de la UE y los EM**, más posiblemente unos **17,5 M€ adicionales en apoyo indirecto**. Este apoyo incluye una mezcla de actividades directamente relacionadas con el proceso de negociación, tanto como actividades relacionadas con FLEGT en un sentido más amplio. Las inversiones de “**otras fuentes**” **suman por lo menos a 8,4 M€**, pero no hay datos para Costa de Marfil, Laos y Malasia. Esto sugiere que la inversión total en FLEGT en los países negociando un AVA ascendería por lo menos a **148,5 M€**.

Existen diferencias importantes en el monto de inversión entre los países negociando un AVA. Aproximadamente 1 M€ ha sido gastado en Gabon y en la Guayana. El país con el monto más alto de apoyo es Honduras, con más de 66 M€, mientras que Vietnam ha recibido casi 28 M€.

El monto total de “**otras fuentes**” para los 6 países de los cuáles se disponen de datos es 8,4 M€, con una inversión promedio de “**otras fuentes**” de **1,4 M€ por país**. Si se extrapola éste promedio a la serie completa de 9 países en el grupo, la **inversión total de “otras fuentes” para los países negociando un AVA** se estima en **12,6 M€**.

<sup>199</sup> Según el Informe de Evaluación de FLEGT (2015) del Tribunal de Cuentas Europeo, entre 2003-2013 se gastó un monto de 6,8 M€ mediante otros canales, tales como los gobiernos de los países productores, las ONG y las empresas del sector público y privado.

**Tabla 2: Estimación de inversiones totales en FLEGT por la UE y los EM (directas e indirectas) y de otras fuentes para países negociando un AVA (Fuentes: Encuesta CE 2015; Encuesta EM 2015; Informe de Evaluación FLEGT del Tribunal de Cuentas Europeo 2015).**

País	Apoyo directo UE/EM (x M €)	Apoyo indirecto UE/EM (x M €)	Otras fuentes (x M €)	Inversión total (x M €)
RDC	5,5	3,1	0,7	9,3
Gabon	0,9	3,1	0,1	4,1
Guayana	1,1	0,9	0,2	2,2
Honduras	66,2	0,4	7,2	73,8
Costa de Marfil	9,4	2,8	No datos	> 12,2
Laos	6,2	1,8	No datos	> 8,0
Malasia	5,4	1,8	No datos	> 7,2
Tailandia	0,1	1,8	0,2 <sup>200</sup>	2,1
Vietnam	27,8	1,8	0,0	29,6
<b>Total</b>	<b>122,6</b>	<b>17,5</b>	<b>&gt; 8,4</b>	<b>&gt; 148,5</b>

La Tabla 3 presenta datos de inversiones FLEGT para un **grupo seleccionado de países no-AVA/no-EM**. En total 31 países no-AVA/no-EM han recibido apoyo relacionado con FLEGT. La selección incluye China, Bosnia-Herzegovina y Colombia (países visitados por el equipo de evaluación), Brasil, Chile y Rusia (países contactados mediante teleconferencias) y Myanmar y Guatemala (países demostrando interés en negociaciones AVA). En ésta categoría de países, Brasil recibió con distancia la cantidad más alta (35 M€) de apoyo directo por la CE y los EM. China recibió casi 9 M€, mientras que Rusia casi no recibió nada, aunque es un principal proveedor de madera a la UE. Bosnia es un país candidato potencial para adhesión a la UE y, como tal, no trabaja sobre un AVA.

**Tabla 3: Estimación de inversiones totales en FLEGT por la UE y los EM (directas e indirectas) y otras fuentes para países seleccionados no-AVA/no-EM (Fuentes: Encuesta CE 2015; Encuesta EM 2015; Informe de Evaluación FLEGT del Tribunal de Cuentas Europeo 2015).**

País	Apoyo directo UE/EM (x M €)	Apoyo indirecto UE/EM (x M €)	Otras fuentes (x M €)	Inversión total (x M €)
Bosnia-Herzegovina	No datos	0,8	No datos	> 0,8
Brasil	35,1	0,9	2,8	38,8
Chile	1,1	0,9	0,0	2,0
China	8,8	-	0,8	9,6
Colombia	8,3	0,9	1,8	11,0
Guatemala	0,9	0,4	No datos	> 1,3
Myanmar	1,3	1,8	0,1	3,2
Rusia	0,5	0,8	No datos	> 1,3

<sup>200</sup> Según el Informe de Evaluación (2015) del Tribunal de Cuentas Europeo, entre 2003-2013 se gastó un monto de 0,61 M€ mediante otros canales tales como los gobiernos de países productores, las ONG y empresas del sector público y privado. El estimado monto total para "otras fuentes", incluyendo 2014,  $(0,6 + 0,1) = 0,7$  pudo ser confirmado mediante la Encuesta AVA, según la cual un monto de 103.768 € fué aportado por el Gobierno de Tailandia en 2014.



Calculando para el grupo seleccionado de países no-AVA/no-EM los montos totales invertidos directamente o indirectamente por la CE y los EM no tendría mucho sentido ya que éstos “totales” solamente representarían una selección de 8 de los 31 países en ésta categoría. De acuerdo a los datos combinados de la Encuesta CE 2015 y la Encuesta EM 2015 el monto de **apoyo directo en FLEGT para países no-AVA/no-EM por la CE y los EM asciende a 133,4 M€.**

Según las mismas fuentes, la **inversión indirecta general (mediante regiones a nivel global, incluyendo países con AVA firmado, negociando AVA y no-AVA/no-EM) asciende a 124,0 M€.** El **financiamiento indirecto total por la CE y los EM para los países no-AVA/no-EM** puede ser calculado al deducir las inversiones indirectas para países AVA (tanto los que tienen AVA firmado y los que están negociando AVA) de las inversiones totales para financiamiento indirecto. Esto resulta en 124,0 M€ - 16,7 M€ (ver Tabla 1) – 17,5 M€ (ver Tabla 2) = **89,8 M€.**

La **inversión total en países no-AVA/no-EM mediante “otras fuentes”** puede ser estimada con base en la información para 22 países en ésta categoría en el informe del TCE, según el cual el monto total invertido en 22 países no-AVA/no-EM para el período 2003-2013 es 50,4 M€. Considerando un factor de corrección para cubrir el año 2014 y un factor de 1,41 para extrapolar desde 22 a 31 países, esto sugeriría un **total de 78,2 M€ para los 31 países** (en promedio 2,5 M€ por país). Finalmente, este monto promedio se multiplica por un factor 0,2 para obtener la estimación del monto contribuido (co-financiado) por “otras fuentes”. La inversión total por otras fuentes por lo tanto estaría  $0,2 \times 78,2 \text{ M€} = 15,6 \text{ M€}$ .

## **Costos relacionados con la Acción FLEGT en Estados Miembros**

La CE y los EM de la UE han hecho contribuciones considerables para apoyar la acción FLEGT en países productores, en los cuáles se relacionan muchas de las inversiones mencionadas en el punto anterior. EM de la UE también están confrontados con gastos para FLEGT con respecto a la implementación de actividades relacionadas con medidas de demanda, tales como la implementación del EUTR. Con el fin de generar cierta percepción, se desarrolla a continuación el ejemplo de EM Rumania, con base en información recogida durante la visita EM a Rumania.

## El caso de Rumania

### Costos estimados de FLEGT: 63,9 M€/año

Costos soportados por el Gobierno de Rumania:  
2,1 M€/año

Costos soportados por el sector privado:  
61,6 M€/año

Costos soportados por la sociedad civil: 0,2 M€/año

### Beneficios estimados de FLEGT: 235,4 M€/año

Troncos ilegales se convierten en legales: 93  
M€/año

Recaudación de ingresos adicionales (excluyendo  
IVA): 7,7 M€/año

Recaudación adicional de IVA: 18,6 M€/año

Precio más alto para productos certificados FSC:  
116,7 M€/año

## DETALLES DE COSTOS Y BENEFICIOS

### A. Inversiones estimadas en FLEGT

#### ▪ La inversión hecha por el Gobierno de Rumania (GdR)<sup>201</sup> :

- Seminario FLEG de 2008: 40.000€

- desarrollo del Sumal y subsistemas Forgis, Formis (*WB Forestry Sector Development Program, 2008*): 348.000€

- desarrollo del Sistema de Trazamiento de Madera (STM) + asistencia (2014): 35.000€

- desarrollo adelantado del *Forest Management Information and Monitoring System (FMIMS)* para el período 2015-2018:  
706.853€ (desarrollo de software) + 400.000€ (hardware) = 1.106.853€

Si se distribuyen éstas 4 inversiones en el tiempo (a y b: 10 años; c y d: 5 años) esto significaría una inversión anual promedio de: 38.800€ + 228.371€ = **267.171 €/año**

- suministro de información y talleres de **capacitación: 2.000 €/año**

- **equipos** planificados para FG (2016): 1,17 M€. Teniendo ésto como base, se aplica el mismo monto para el NEG. Para Aduanas se aplica un monto del 10%. Los equipos relacionados con las inversiones son estimados para un uso durante 5 años.

→ (1,17 M€ + 1,17 M€ + 0,117 M€) / 5 significa una inversión en equipo de **0,49 M€/año**

- personal y operaciones relacionadas al EUTR planificada para FG (2016): 1,08 M€/año

- personal y operaciones NEG: se supone el 20% de los costos para FG (actividad temática, tiempo parcial): 0,216 M€/año

- personal y operaciones Aduanas: se supone el 5% de los costos para FG (debido a la necesidad de enfocar en muchos diferentes productos diferentes a losmaderables): 0,054 M€/año

→ total **personal y operaciones para el EUTR** (FG + NEG + Aduanas): 1,08 M€ + 0,216 M€ + 0,054 M€ = **1,35 M€/año**

→ **Inversión total GdR: 2,1 M€/año**

#### ▪ Sector privado :

- total 6.200 empresas madereras/procesadoras + 30.000 empresas importadoras = 36.200 empresas (involucradas)

- certificación: 1ra auditoría: 100.000 €/1 M ha (Romsilva) (2,4 M ha → 240.000€) + auditorías anuales de seguimiento durante 4 años (estimadas a 45.000 €/año) → en promedio 84.000€/año.

- estimación de otras certificaciones: a. otros certificados de FSC-MF/CdC (150.000€/año); b. 1 certificado FSC-MF/CW (15.000€/año); c. certificados grupales FSC-CdC (15 x 15.000€ = 225.000€); certificados individuales FSC CdC: 166 x 5.000€ = 830.000€)

→ **costos totales de certificación 1,304 M€/año**

- 1 **personal adicional para SDD**: 5.000€/año/empresa; (para 5% de empresas) → 36.200 x 0,05 x 5.000€ = **9,05 M€/año**

- **necesidades mayores de TI**: 250€/año/empresa (para todas las empresas): 36.200 x 250€ → **€ 9,1 M€/año**

- desarrollo interno de SDD, capacitación en SDD, desarrollo interno know-how, desarrollo interno código de conducta y propuestas OM de ASFOR: 10.000€; o sea 1.000€/año (derecho de uso para SDD ASFOR: sin costo adicional para los miembros)

- desarrollo de SDD y capacitación en SDD por otras 4 asociaciones/grupos mayores: 4.000€/año

→ costos **desarrollo/mantenimiento SDD para asociaciones/grupos mayores: 0,005 M€/año** (es usado por 6.200 miembros)

<sup>201</sup> (Nota: Rumania cuenta con dos Autoridades Competentes: la Guardia Forestal (FG) del Departamento Forestal y la Guardia Nacional de Medioambiente (NEG - *National Environmental Guard*).

- **desarrollo nuevo SDD por empresas individuales** (sea 30% del resto de empresas; promedio 10.000€; uso SDD durante 10 años): estimación en promedio 1.000€/año/empresa x 9.000 empresas → **9 M€/año**
- **ajuste de sistemas existentes por empresas individuales** (70% del resto de empresas; costo promedio estimado: 200€/año)  
→  $21.000 \times 200€ = 4,2 \text{ M€/año}$
- **asociación a OM:** 800 – 5.000€/año/empresa (dependiente del tamaño; sea promedio 2.000€); uso limitado (10% empresas)  
→  $2.000€ \times 3.620 = 7,24 \text{ M€/año}$
- **implementación de SDD por empresas individuales** (36.200 empresas; en promedio 3 líneas de suministro /empresa; costos/línea de suministro 200€/año): estimación en promedio 1.500€/año → **21,72 M€/año**
- **inversion total sector privado: 61,619 M€**
- **Sociedad civil:**
  - WWF : estimación : 1 M€ (en 10 años) (así en promedio 100.000€/año)
  - otros : con base en que otras 4 ONG gastan 25% de éste monto por cada una: 100.000€/año
  - **inversion total sociedad civil: 200.000€/año**

#### Estimación TOTAL de inversiones por año:

GdR + SP + SC = 2,1M€ + 61,6M€ + 0,2 M€ = **63,9 M€**

#### B. Beneficios Potenciales

- **La tala ilegal** en Rumania es en promedio 1,6 M m3/año, representando un monto de aproximadamente **93 M€/año** sólo para el material.
- **No se pagan impuestos** sobre los productos (ya que no hay derecho de tala). Sin embargo se debería pagar contribuciones para: a. el Fondo para la Conservación y Regeneración del Bosque - *FFRC*: 10-25% de la cosecha autorizada, calculada al precio promedio de un m3 de madera en pie. Otros porcentajes aplican para madera ilegal encontrada y documentada, dependiendo de la propiedad. Para el fin de éste cálculo se sugiere que madera talada ilegalmente no es encontrada y por lo tanto se aplica un valor promedio de  $(10 + 25)/2 = 17.5\%$ . Basado en información de la Comisión Forestal del Reino Unido (2015), se asume que el precio promedio de 1 m3 madera en pie es 37% del precio promedio de 1 m3 de madera puesto al lado del camino. El valor de 1 m3 de madera puesto al lado del camino es 93 M€/año / 1,6 M m3/año = 58,125€. Esto significa que el volumen anual de madera ilegal (1,6 M m3/año) normalmente tendría que haber contribuido el monto siguiente al **FFRC**:  $1,6 \text{ m3/año} \times 0,37 \times 0,058125\text{M€/m3} \times 0,175 = 6,02 \text{ M€/año}$ .  
  
b. el Fondo Ambiental - *EF* (relacionado a *Government Emergency ordinance No. 196/2005*): 2% del valor de madera vendida, salvo para leña (y algunas otras categorías, tales como árboles Navideños, que no son relevantes en éste contexto). En línea con las estimaciones del FD, se sugiere que el 60% del volumen total de la madera talada ilegalmente se refiere a leña. El valor de 1 m3 estaría 93 M€/año / 1,6 M m3/año = 58,125€. La contribución al **EF** tendría que haber sido  $1,6 \text{ M m3/año} \times 60\% \times 2\% \times 58,125 \text{ €/m3} = 1,12 \text{ M€ /año}$ .  
  
El beneficio potencial logrado por evitar la tala ilegal en favor del **FFRC** y del **EF** asciende a: **7,1 M€**.
- Adicionalmente **20% IVA** (nueva tarifa desde 01/01/16) podría ser ganado sobre las ventas, lo que significaría otros **18,6 M€**.
- Se considera que beneficios adicionales pueden ser logrados basado en el **precio ligeramente más alto para productos certificados FSC**. El volumen total talado por año asciende a 18,07 M m3/año, representando un valor de 659,74 M€/año. El área total de bosque de producción es el 62% de 6,3 M ha = 3,906 M ha. El área total de bosque certificado (septiembre 2015) es 2.524.392 ha, lo que representa el 64.6% del bosque de producción. En promedio la producción del bosque certificado sería  $64.6\% \times 18,07 \text{ M m3/año} = 11,67 \text{ M m3/año}$ , representando un valor de 426,19 M€. Suponiendo que el precio promedio de bonificación para madera FSC de Rumania es 10 €/m3, esto resultaría en un beneficio adicional de  $11,67 \text{ M m3/año} \times 10€ = 116,7 \text{ M€/año}$ .

#### Estimación TOTAL de beneficios potenciales por año:

93 M€ + 7,1 M€ + 18,6 M€ + 116,7M€ = **235,4 M€**

Cuando se comparan los costos estimados con los beneficios potenciales estimados, parece que los beneficios están un factor 3,7 mayor que los costos, lo que significa que las inversiones realizadas por los actores en el sector pueden ser rentables.

**Apéndice 4: Visión general de actividades REDD+ en países AVA**

País	AVA	UN-REDD*	FCPF**	FIP***	Otro apoyo mayor REDD+
Camerún	I	p	o		Financiamiento GEF a países COMIFAC****
República Centrafricana	I	p	o		Financiamiento GEF a países COMIFAC
RD Congo	N	I	o	√	Financiamiento GEF a países COMIFAC
Gabon	N	p	o		Financiamiento GEF a países COMIFAC
Ghana	I	p	o	√	
Guayana	N	P	o		Acuerdo Bilateral con Noruega
Honduras	N	p	o		
Indonesia	I	I	o	√	Apoyo de Australia para MRV
Costa de Marfil	N	p	C		
Lao PDR	P	p	o	√	Finlandia apoyando desarrollo REDD+, alineada con FIP
Liberia	I		o		Apoyo de <i>EuropAid</i>
Malasia	N	p			Apoyo de Australia para MRV; apoyo de <i>EuropAid</i> al Estado de Sabah
República de Congo	I	I	o		Financiamiento GEF a países COMIFAC
Tailandia	P		o		
Vietnam	N	I	o		Programa Forestal FAO Finlandia; Apoyo de JICA para evaluación de sensores remotos

Fuente: *ETFRN News issue 55*, marzo 2014, 'Linking FLEGT and REDD+ to improve forest governance'

**Leyenda:**

VPA: I — Implementando; N — Negociando; P — Preparando para negociar  
 UN-REDD: I — Implementando (presupuesto completo); p — País socio (presupuesto limitado)  
 FCPF: o — Acuerdo de asociación firmado y actividades financiadas; C — Candidato.  
 FIP: √ — País FIP  
 Otros: Esta columna muestra sólo las actividades con mayor apoyo para NFMS/MRV.

**Notas para la Tabla**

\* *United Nations Collaborative Programme on REDD*  
 \*\* *Forest Carbon Partnership Facility*  
 \*\*\* *Forest Investment Program*  
 \*\*\*\* *Central African Forest Commission*

**Apéndice 5: Iniciativas / Organizaciones mencionadas bajo 4.4 – Iniciativas del Sector Privado**

<b>Iniciativa/Organización:</b> Iniciativas / Organizaciones mencionadas bajo 4.4 – Iniciativas del Sector Privado	<b>Página web</b>
<i>Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT)</i>	<a href="http://www.atibt.com">www.atibt.com</a>
<i>Bureau Veritas</i>	<a href="http://www.bureauveritas.com">www.bureauveritas.com</a>
<i>Double Helix Tracking Technology (DHTT)</i>	<a href="http://www.doublehelixtracking.com">www.doublehelixtracking.com</a>
<i>Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)</i>	<a href="https://eiti.org">https://eiti.org</a>
<i>Forest Legality Alliance's 'Risk Tool' project</i>	<a href="http://www.forestlegality.org/risk-tool">www.forestlegality.org/risk-tool</a>
<i>Forest Stewardship Council (FSC)</i>	<a href="http://www.ic.fsc.org">www.ic.fsc.org</a>
<i>Forest Trends - Supply-change.org platform</i>	<a href="http://www.supply-change.org">www.supply-change.org</a> <a href="http://www.supply-change.org/commodity/timber_and_pulp">www.supply-change.org/commodity/timber_and_pulp</a>
<i>Forests Monitor</i>	<a href="http://www.forestsmonitor.org">www.forestsmonitor.org</a>
<i>FSC National Risk Assessments</i>	<a href="https://ic.fsc.org/national-risk-assessments.310.htm">https://ic.fsc.org/national-risk-assessments.310.htm</a>
<i>Global Forest Registry (GFR)</i>	<a href="http://www.globalforestregistry.org">www.globalforestregistry.org</a>
<i>Global Timber Forum (GTF)</i>	<a href="http://www.gtf-info.com">www.gtf-info.com</a>
<i>Global Timber Traceability Network (GTTN)</i>	<a href="http://www.globaltimbertrackingnetwork.org/home/">www.globaltimbertrackingnetwork.org/home/</a>
<i>Global Traceability Solutions (GTS)</i>	<a href="http://www.global-traceability.com">http://www.global-traceability.com</a>
<i>Global Witness</i>	<a href="http://www.globalwitness.org">www.globalwitness.org</a>
<i>Le Commerce du Bois (LCB)</i>	<a href="http://www.lecommercedubois.org">www.lecommercedubois.org</a>
<i>NepCon</i>	<a href="http://www.nepcon.net">www.nepcon.net</a>
<i>NEPCon - Forestry Risk Profiles</i>	<a href="http://www.nepcon.net/forestry-risk-profiles">www.nepcon.net/forestry-risk-profiles</a>
<i>PEFC France</i>	<a href="http://www.pefc-france.org">www.pefc-france.org</a>
<i>Proforest</i>	<a href="http://www.proforest.net/en">www.proforest.net/en</a>
<i>Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC)</i>	<a href="http://www.pefc.org">www.pefc.org</a>
<i>Rainforest Alliance</i>	<a href="http://www.rainforest-alliance.org">www.rainforest-alliance.org</a>
<i>Réseau des Institutions de la Formation Forestière et Environnementale en Afrique Centrale (RIFFEAC)</i>	<a href="http://www.riffeac.org">www.riffeac.org</a>
<i>Resource Extraction Monitoring (REM)</i>	<a href="http://www.rem.org.uk">www.rem.org.uk</a>
<i>SGS</i>	<a href="http://www.sgs.com">www.sgs.com</a>
<i>Sustainable Tropical Timber Coalition (STTC)</i>	<a href="http://www.europeansttc.com">www.europeansttc.com</a>
<i>TFT</i>	<a href="http://www.tft-earth.org">www.tft-earth.org</a>
<i>Thünen-Institut: Forest Genetics</i>	<a href="http://www.ti.bund.de/en/fg/">www.ti.bund.de/en/fg/</a>
<i>Timber Trade Action Plan (TTAP)</i>	<a href="http://www.tft-earth.org/resource-centre/guides-and-reports/">www.tft-earth.org/resource-centre/guides-and-reports/</a>
<i>Track Record Global Ltd (TRG)</i>	<a href="http://www.trackrecordglobal.com">www.trackrecordglobal.com</a>
<i>Transparency International (TI) - Corruption Perceptions Index (CPI)</i>	<a href="http://www.transparency.org/cpi2014">www.transparency.org/cpi2014</a>
<i>UK Timber Trade Federation (UK TTF)</i>	<a href="http://www.ttf.co.uk">www.ttf.co.uk</a>
<i>WRI - Forest Legality Alliance (FLA)</i>	<a href="http://www.forestlegality.org">www.forestlegality.org</a>
<i>WWF – Global Forest Trade Network GFTN)</i>	<a href="http://gftn.panda.org">http://gftn.panda.org</a>