

Estrategias para reducir las barreras a la legalidad en el sector forestal

Arnoldo Contreras-Hermosilla y Global Witness

Introducción

Este documento examina las estrategias y métodos que parecen ser los más importantes en vista de la experiencia adquirida en varias partes del mundo y que pueden ser utilizados por los gobiernos y otros grupos interesados en combatir la tala ilegal y el comercio fraudulento de productos forestales.

Los procedimientos que pueden ser utilizados para reducir la ocurrencia y gravedad de los actos ilegales en el sector forestal son numerosos y complejos. Esto se debe a que la diversidad de las causas que determinan los actos ilegales en el sector es muy alta. Además las interacciones entre estas diversas causas son también bastante complicadas. Así, por ejemplo, medidas destinadas a la mejor detección de crímenes forestales están directamente relacionadas con la facilidad de su supresión y contribuyen directamente a la prevención de tales actos.

En énfasis en la complejidad de las acciones para combatir las prácticas ilegales en el sector forestal no debería interpretarse como una excusa para la inacción sino más bien como una advertencia de que es necesario dedicar atención a la asignación de prioridades. Desde el principio es necesario dejar en claro que las opciones correctivas que se discuten a continuación deberán ser aplicadas en diversas formas e intensidad en distintas situaciones que se pueden enfrentar en la realidad. En otras palabras, no siempre será necesario aplicar *todas* las medidas discutidas a continuación. En realidad, gran parte del arte de la lucha contra las actividades ilegales consiste en poder determinar cuáles acciones deberían recibir prioridad y en qué secuencia se deberían aplicar.

La cuantificación de la tala y el comercio ilegal, sus principales causas y actores

Dado que las causas de la tala ilegal y del comercio no autorizado de productos forestales son extremadamente complejas, es aconsejable intentar primero que nada un diagnóstico de la situación con el fin de estimar su magnitud y las causas más importantes. La medición de las operaciones ilegales es intrínsecamente un problema serio, precisamente por la naturaleza clandestina de esas operaciones. Lo mismo es válido cuando se trata de identificar los actores principales y los mecanismos empleados en las actividades ilegales. Es evidente que estas investigaciones encontrarán una resistencia bastante fuerte por parte de las personas y empresas que se benefician del statu quo. Sin embargo, el conocimiento de estos factores es esencial para poder diseñar y determinar las prioridades de acción y sus secuencias lógicas. Por lo tanto las acciones reformistas se deben basar en una voluntad política suficientemente vigorosa.

Existen varios procedimientos para obtener una estimación de la magnitud de la tala y del comercio ilegal. Por ejemplo, ciertos casos de exportación ilegal pueden ser detectados y medidos comparando las estadísticas de exportación del país productor con aquellas de los países importadores. Como los países importadores generalmente son aquellos industrializados es posible tener más confianza en sus declaraciones de importación que en las que produce el país exportador, en donde generalmente la base de

datos estadísticos no es satisfactoria. Otros procedimientos basados en análisis estadísticos han sido usados para cuantificar la tala ilegal. Por ejemplo, en Indonesia la comparación de la producción total de papel y los insumos declarados de madera, mostró una discrepancia importante que solo podía ser explicada en términos de corta ilegal de madera.

Una metodología que está adquiriendo mayor importancia en los últimos años es aquella basada en encuestas de diagnóstico¹. Estas encuestas, las que aun no han sido aplicadas extensivamente en el sector forestal, dan un claro panorama de la extensión de actos ilegales, sus actores principales y los procedimientos empleados por éstos. Este conocimiento puede ser entonces utilizado para planear las acciones correctivas prioritarias.

Esta nota no examinará las metodologías de diagnóstico, sino que se centrará más bien en una descripción breve de las prácticas estratégicas para combatir los actos ilegales, es decir la etapa inmediatamente posterior al diagnóstico. La nota considera acciones que pueden contribuir a la prevención, detección y supresión de los actos ilegales, y también aquellas que ofrecen incentivos a cumplir con la ley. Ambos elementos son esenciales en las iniciativas para mejorar el nivel de gobernabilidad del sector forestal.

Aun cuando las acciones estratégicas para combatir las acciones ilegales en el sector forestal están estrechamente relacionadas, ellas se pueden dividir con fines analíticos en aquellas que se enfocan en i) la reforma del marco político y legal, ii) el fortalecimiento de las instituciones de gobierno, iii) medidas para mejorar las interacciones entre el gobierno y el sector privado, iv) la expansión de la información y del conocimiento acerca del manejo de los recursos forestales de la nación, v) mejor uso de los acuerdos y esquemas internacionales.

La reforma del marco de política y de legislación

En primer lugar, en muchos casos, es necesario reformar el marco de políticas relacionadas con el uso de los recursos forestales, y traducir esos cambios en una estructura legal y de reglamentos que sea consistente y armónica con las políticas. Esto es porque frecuentemente las políticas y el marco legislativo adolecen de varios problemas. Las acciones normadas por el gobierno pueden ser poco realistas, confusas o consideradas como injustas por los actores claves del sector. En muchos casos de confusión normativa, las reglas son interpretadas en forma arbitraria ya sea por actores del sector privado o por los que están encargados de imponer la ley por parte del gobierno, creándose así las condiciones propicias para la corrupción. Las principales reformas del marco político y de legislación son:

i) Simplificar las normas y, cuando sea posible, reducir su número

Frecuentemente las regulaciones son tan numerosas, complicadas y confusas que la única manera de poder operar es empleando procedimientos que están fuera de la ley. La proliferación de reglas

confusas proporciona oportunidades para la interpretación de la ley de una manera arbitraria y por lo tanto abre la puerta a la corrupción. En muchos casos las reglas innecesariamente complicadas y numerosas se introducen para poder cobrar sobornos. Por lo tanto ellas deberían ser evitadas. Por ejemplo la reforma del sistema de concesiones forestales de Bolivia estableció una tasa de \$1 por hectárea por año. Con esto se eliminó el sistema previo que contemplaba numerosas reglas para las diferentes especies, su calidad, volúmenes por hectárea, etc. todo lo cual era susceptible a interpretación arbitraria, “errores” de clasificación y cuantificación. La nueva regla es simple: un concesionario con 100,000 hectáreas debe pagar \$ 100,000 por año al gobierno. Este es un procedimiento transparente y su cumplimiento es muy fácil de controlar. Aun cuando la regla se puede criticar en términos de la eficiencia económica, ella tiene la indudable ventaja de eliminar la corrupción que predominaba en los previos esquemas de concesiones forestales.

ii) Aumentar el grado de realismo y por lo tanto de la factibilidad de la ley

Frecuentemente el sistema legal requiere ciertas acciones que no se pueden cumplir ya sea por la falta de recursos de la administración forestal o porque demandan tareas de actores privados que éstos no pueden llevar a cabo. Por ejemplo ciertos reglamentos requieren planes de manejo que deben ser cumplidos por todos aquellos que tienen propiedad de árboles. Esta regla es imposible de controlar por parte del estado y muchos de los propietarios no tienen la capacidad técnica o financiera para preparar tales planes. Este tipo de requerimiento debería ser evitado a toda costa.

iii) Emitir los reglamentos de la ley

Aunque parece increíble es muy frecuente que después de dictar la ley pase un período considerable antes de que se emitan los respectivos reglamentos. Estas situaciones nuevamente ofrecen oportunidades para interpretación arbitraria de la ley y, en general, aumentan los niveles de incertidumbre.

iv) Establecer derechos de propiedad claros

La falta de derechos claros de propiedad forestal es probablemente uno de los factores más importantes en la tala y el comercio ilegal de la madera. Por lo tanto la administración forestal del estado así como la institución de gobierno que se encarga de regular tenencia de la tierra deberían realizar esfuerzos para establecer derechos legales de propiedad, demarcación y límites de tierras tanto forestales como agrícolas, privadas y públicas. En muchos casos esto puede involucrar el reconocimiento de los derechos tradicionales de comunidades indígenas o de ocupantes *de facto*.

v) Reducir la toma de decisiones discrecionales

Como se ha mencionado anteriormente, la simplificación de las normas legales ayuda a eliminar las decisiones de tipo discrecional que pueden prestarse a interpretaciones arbitrarias y así facilitar la corrupción. Hay también otras formas de reducir este poder discrecional, la mayoría de las cuales tienen que ver con normas para aumentar los niveles de transparencia en las decisiones de gobierno. Una posibilidad es que la ley ordene el empleo de firmas observadoras o monitores imparciales independientes para realizar ciertas tareas como la asignación y monitoreo del cumplimiento de los contratos de concesiones forestales. La ley también puede especificar la obligación de que el gobierno facilite el acceso del público o de grupos interesados a documentos oficiales que faciliten una auditoría y evaluación de las acciones de la administración forestal del estado. En ciertos casos la ley puede establecer la posibilidad de que cualquier persona privada pueda denunciar en forma anónima (o no) actos en los que hay sospechas de ilegalidades.

vi) Establecer multas y sanciones que sean compatibles con la seriedad de las infracciones cometidas

La atracción de operar fuera de la ley debe ser reducida lo más posible. Usualmente, las sanciones monetarias especificadas en el marco legal son mínimas y pierden su valor y su efecto disuasivo

El monitoreo de las operaciones forestales en el Ecuador: Vigilancia Verde

En el año 2000, una coalición conformada por entidades públicas y privadas creó Vigilancia Verde. La coalición incluyó a la Policía Nacional, la Fundación Ecuatoriana Populorum Progressio, la Fundación Natura, CARE Ecuador, COMAFORS (la Corporación de Manejo Forestal Sustentable), el Ministerio de Defensa Nacional, la Fundación Maquipucuna, y el Ministerio del Ambiente. Vigilancia Verde controla en las carreteras el transporte de madera. Se establecerán un total de 13 puestos de control fijos y 7 móviles. Cada uno de estos puestos es operado por un representante del Ministerio del Ambiente, uno de la Policía, uno de las Fuerzas Armadas y uno de la sociedad civil. Estos equipos operan las 24 horas y a sus miembros se les reasigna periódicamente a otros puestos de control. Los recursos financieros de Vigilancia Verde son administrados por un banco y un directorio compuesto de un representante de la sociedad civil y dos de instituciones de gobierno. Todos estos aspectos se han diseñado para evitar las prácticas oscuras y para reducir la tentación a incurrir en actos corruptos.

Por otra parte la Regencia Forestal controla la ejecución de los planes de manejo forestal. Los regentes forestales reciben una instrucción apropiada antes de que se les permita operar. Ellos son profesionales forestales independientes que trabajan bajo la autoridad del Ministerio del Ambiente.

Además, el Ministerio del Ambiente contratará mediante un proceso competitivo una institución privada independiente para que proporcione servicios técnicos, administrativos y de supervisión. Los servicios administrativos incluyen la asignación de permisos de corta, la emisión de permisos de transporte y la recolección de las tasas forestales. Las funciones supervisoras comprenden los controles de la preparación y supervisión de los planes y programas que apoyan a Vigilancia Verde. Además la institución planea la creación de un servicio de estadísticas y de información que utilizará los datos recolectados durante el curso normal de sus operaciones.

Este esquema basado en la contratación de servicios para llevar a cabo ciertas funciones que son de la responsabilidad del Ministerio del Ambiente con entidades que involucran a varios actores externos tiene el propósito de aumentar la transparencia y de crear mayores oportunidades para la operación de un sistema de controles cruzados que contribuya a la mayor gobernabilidad del sector.

con el pasar del tiempo debido a la inflación. De una manera ideal las sanciones financieras deberían ser inmunes a la inflación, proporcionales con la gravedad de las infracciones que se han cometido y progresivas en el caso de reincidencia.

vii) Establecer salvaguardias en la legislación de sectores relacionados

La actividad económica de otros sectores, particularmente de aquellos de infraestructura de transporte, minería y exploración petrolera, facilitan el acceso a áreas forestales remotas que son luego explotadas ilegalmente por sus valores madereros y para expandir la frontera agrícola. Aun cuando hay pocos ejemplos de salvaguardias establecidas en estos otros sectores es plausible que su introducción tendría un efecto en el control de la tala ilegal. Por ejemplo, frecuentemente es posible diseñar caminos en trazados alternativos sin incurrir en grandes costos.

Fortalecimiento de las instituciones de gobierno

Como se ha mencionado con anterioridad, una gran parte de los problemas de la tala ilegal y el comercio no autorizado de productos forestales se debe a la debilidad de las instituciones de gobierno, abarcando desde la administración pública forestal a las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley, la policía — ya sea nacional, municipal o forestal — y aquellas responsables por el procesamiento criminal y la administración de justicia. Las debilidades incluyen la falta aguda de conocimiento, la incapacidad de monitorear la evolución de los recursos forestales, escasez de recursos financieros y humanos, y la corrupción. Las siguientes son las opciones estratégicas principales para fortalecer los organismos forestales del gobierno.

i) Privatizar y compartir ciertas funciones seleccionadas de la administración forestal del estado con la sociedad civil y del sector privado

Uno de los aspectos más notables de la proliferación de actividades ilegales en el sector forestal es la gran discrepancia entre la responsabilidad asumida por el gobierno y su capacidad de cumplirlas. Sin embargo, no hay razones intrínsecas por las cuales ciertas funciones, en donde el interés privado y el público se encuentran en su mayor coincidencia, no puedan ser transferidas al sector privado o a organizaciones de la sociedad civil. Anteriormente se ha mencionado la posibilidad de privatizar los esquemas de concesiones forestales, pero hay varias otras funciones que podrían ser privatizadas. La administración forestal del estado debería concentrarse en el desempeño de aquellas funciones para las cuales no hay sustituto y dejar aquellas en que el sector privado tiene una ventaja comparativa a los operadores privados.

ii) Reformar las disposiciones relacionadas con información pública y reforzar los mecanismos de control de las operaciones de la administración pública

La administración pública forestal puede ser requerida que refuerce los mecanismos de auditoría, inspección e investigación de sus actividades. Por ejemplo, que realice audiencias públicas para informar a quien se interese en obtener información acerca de sus actividades. Esto debería ser complementario a las auditorías de los organismos contraladores del estado. También las posibilidades de

controles sorpresivos por parte de un monitor independiente pueden ser un factor disuasivo importante en el caso de acciones corruptas. En algunos casos, los ejecutivos de alto nivel del sector público deben declarar su fortuna personal y explicar satisfactoriamente incrementos sospechosos en sus niveles de ingreso.

iii) Reducir el nivel de politización de la administración forestal pública

Uno de los problemas más serios de las administraciones forestales públicas es el sistema arbitrario de contratación y promoción del personal. Los mismos directores de los servicios forestales son nombrados bajo influencia política y permanecen en sus cargos mientras los vientos políticos soplen en su favor. La inestabilidad del cargo y la presión por satisfacer intereses creados favorecen la corrupción. Hay varios procedimientos que se pueden emplear para hacer la administración pública forestal más autónoma e independiente. En general procedimientos más transparentes y reglas claras del juego que regulen el nombramiento y el despido de altos oficiales de la administración producen una mayor estabilidad y responsabilidad de estos ejecutivos y de aquellos que los nombran.

iv) Promover sistemas cruzados de control que contribuyan a equilibrar la influencia de los grupos de poder

Los sistemas cruzados de monitoreo y control tienen la ventaja de evitar la concentración de poder en unas pocas manos y la formación de redes corruptas en la administración pública. Por ejemplo podría ser conveniente separar las funciones de hacer cumplir la ley de aquellas de asignar concesiones o derechos de corta u otros aspectos del manejo forestal. Este es el caso del Programa de Investigaciones y Cumplimiento de la Ley del Servicio Forestal de Estados Unidos. El programa estadounidense asigna profesionales encargados de investigar y de hacer cumplir la ley a los ejecutivos operacionales del Servicio Forestal. Estos profesionales operan de manera independiente de la burocracia del Servicio Forestal.

El nombramiento del Jefe de la Administración Pública Forestal en Bolivia: un ejemplo de un esfuerzo para proteger este cargo de las influencias políticas

En el pasado, la duración del Superintendente Forestal de Bolivia en su puesto podría ser prevista en términos de semanas o unos pocos meses. Sus decisiones estaban fuertemente condicionadas por presiones políticas y de grupos de interés o, aun peor, por los intereses personales del Ministro, el que gozaba de gran poder discrecional para removerlo de su cargo cuando le pareciera. No es de ninguna manera sorprendente que la Superintendencia tendía a ser administrada como un dominio privado. Una serie de reformas sectoriales cambiaron esta situación poco satisfactoria. El nuevo marco legal estipula que el Superintendente debe ser nombrado por el Presidente de la República el que su vez sólo puede elegir un nombre de una terna presentada a él por el Congreso. El Superintendente es nombrado por un periodo de seis años lo cual excede el periodo presidencial que es de sólo cinco años y sólo puede ser despedido de su cargo mediante un procedimiento administrativo claro, y no por una decisión discrecional del Ministro. Esta reforma ha efectivamente aislado al Superintendente de las influencias políticas partidistas y de los intereses que previamente creaban las condiciones para un uso arbitrario e ilegal del puesto del Superintendente.

v) Mejorar los niveles de remuneración del personal y basar los sistemas de promociones en el mérito

Cuando los niveles de ingreso del personal de la administración forestal pública son tan bajos que escasamente les permiten alimentar a sus familias, la propensión a la corrupción aumenta y la predisposición a asumir riesgos incluyendo la propia integridad física con el fin de hacer cumplir la ley naturalmente disminuyen. Aun cuando esto no quiere decir que aquellos con altos ingresos son inmunes a la corrupción es importante distinguir entre casos de corrupción por necesidad y casos de pura codicia. Infortunadamente el aumento de los niveles de salario no siempre es una posibilidad política o financiera en los países pobres.

Igualmente, cuando los mecanismos para contratar, despedir y promover profesionales forestales se encuentran distorsionados por el patrocinio partidista o de grupos de poder determinados, hay pocos incentivos para hacer cumplir la ley y una mayor propensión a satisfacer los intereses particulares de los patrocinadores. Los sistemas de manejo del personal deben ser objetivos y basados en el mérito más que en las conexiones políticas o aquellas con ciertos grupos económicos de los oficiales forestales.

Medidas para mejorar las interacciones entre el gobierno y el sector privado

Los actores claves en el manejo forestal se encuentran en el sector privado. Por lo tanto los esfuerzos para reducir la tala ilegal, otras actividades ilegales y la corrupción deberían tomar en cuenta las posibilidades de mejorar las interacciones entre el sector público y el privado. Ya se han mencionado algunas medidas que la administración forestal pública podría tomar para transferir algunas de sus funciones a organizaciones del sector privado o de la sociedad civil. Las que se describen a continuación son complementarias.

i) Diseñar contratos con el sector privado de manera promuevan la competencia

La competencia en los contratos de gobierno tales como los de concesiones forestales se puede estimular de varias formas, por ejemplo abriendo la competencia a la participación de firmas extranjeras, creando reglas claras y precisas y asignando la responsabilidad de examinar contratos y de decidir acerca de las mejores ofertas a una entidad independiente y de prestigio. En algunos casos calificados se puede considerar la división de contratos de gran escala en varios más pequeños de tal manera que faciliten la participación de un mayor número de firmas.

ii) Obtener un equilibrio razonable entre la demanda de madera industrial y la capacidad de los bosques de producirla de manera sostenible

Cuando existe una falta de proporción entre las necesidades de la gran industria, por ejemplo aquella de la pulpa y el papel, y la capacidad del bosque de proporcionarlas, existen fuertes presiones por cortar madera ilegalmente. Además las grandes empresas pueden ejercer presiones monopolísticas y “capturar” las decisiones del estado, por lo cual situaciones de este tipo deberían ser evitadas.

iii) Apoyar la adopción de códigos de conducta y certificación voluntaria

Aun cuando hay cierto escepticismo en conexión con la efectividad de los códigos de conducta empresarial y la magnitud del efecto de la certificación voluntaria, es importante recordar que estas medidas, como otras, no constituyen la solución a los problemas de la tala ilegal, pero que sí pueden contribuir en una cierta medida a controlarla. En Bolivia la certificación ha llegado a 1 millón de hectáreas forestales contribuyendo al control de la tala ilegal. Ciertas empresas también han decidido adoptar códigos de conducta por múltiples motivos. Tales esfuerzos deberían ser apoyados en vez de criticados.

iv) Fomentar el uso de certificados de ejecución y de otros incentivos a la legalidad

El gobierno puede adoptar el uso de certificados o bonos de ejecución que ligan los contratos con multas por falta de cumplimiento. Las multas se financian con un depósito puesto por la empresa. Los bonos de ejecución pueden contener cláusulas relacionadas con el estricto cumplimiento de la ley. Al mismo tiempo los contratos pueden contener cláusulas para premiar aquellas empresas que han seguido la ley de una manera escrupulosa. Estos incentivos no tienen que ser exclusivamente monetarios. Es posible premiar compañías honestas y eficientes con por ejemplo, tratamiento preferencial en futuros contratos.

Es viable crear otros incentivos a la legalidad. Por ejemplo se pueden crear mercados para algunos de los bienes y servicios del bosque que actualmente carecen de mercados, tales como los productos forestales no madereros, los servicios de almacenamiento de carbono, de biodiversidad, ecoturismo y de protección de cuencas hidrográficas. Si fuese posible crear mercados para estos bienes y servicios, el valor financiero del bosque aumentaría, disminuyendo la discrepancia entre la utilidad de las actividades legales y las ilegales y con ello una mayor propensión a asimilar prácticas legales de manejo forestal.

v) Crear un “libro negro” con la lista de empresas que han quebrado la ley y publicar ampliamente su contenido

La imagen de las empresas poco responsables y que participan en actividades ilegales puede ser dañada drásticamente mediante la diseminación de información acerca de sus actividades ilegales al público en general. Por otra parte, las empresas honestas se benefician con estas revelaciones. El gobierno puede también adoptar una política de no entrar en ningún tipo de contrato con compañías que no respetan la ley.

vi) Considerar la revisión del periodo de los contratos de concesiones forestales

Tradicionalmente se ha considerado como una condición *sine qua non* que los contratos de concesiones forestales deben ser a largo plazo para poder estimular las inversiones de larga duración que el manejo forestal requiere. El razonamiento teórico es impecable pero la realidad es que al garantizar la explotación a largo plazo, el gobierno crea un monopolio que es después difícil, desde el punto de vista político, de cancelar aun cuando se comprueben actos ilegales. La experiencia en países en desarrollo muestra enfáticamente que en

la realidad los contratos de largo plazo no estimulan o garantizan actividades legales o el manejo forestal sostenible. Esto es debido al atractivo relativo de las operaciones ilegales y a la incapacidad del gobierno de controlar e imponer la ley. Dependiendo de las circunstancias, en ciertos casos podría ser conveniente trabajar con periodo más cortos de las concesiones pero con la condición que estos serían automáticamente renovables si se cumplen las condiciones del contrato.

vii) Fomentar la participación de la sociedad civil en la prevención, detección y supresión de actos ilegales

Las administraciones forestales publicas pueden hacer mayores esfuerzos para asociarse con organismos de la sociedad civil, ONG, grupos comunitarios locales, grupos religiosos interesados, etc. par coordinar esfuerzos orientados a mejorar la prevención, detección y supresión de actos ilegales en el sector forestal. La participación de organizaciones locales tiene importancia especial dadas las vastas extensiones de los recursos forestales, lo que hace difícil su monitoreo centralizado y concentrado exclusivamente en la administración forestal del estado.

La expansión de la información y del conocimiento acerca del manejo de los recursos forestales de la nación

Con abundancia de información disponible y de fácil acceso, los actos ilegales que por naturaleza son ocultos, tienen menos posibilidades de ocurrir. La abundante información también facilita las acciones de grupos activistas, principalmente ONGs.

i) Recolectar y organizar información de base sobre los recursos forestales y su utilización

Un elemento esencial en la detección y la lucha contra la tala ilegal es la existencia de información cuantitativa sobre las características de los recursos forestales y su evolución. Los casos de tala ilegal son difíciles de probar y procesar si no hay evidencia incontrovertible. Las tecnologías para el monitoreo de los recursos forestales han avanzado enormemente en los últimos años y sus costos se han reducido considerablemente. Imágenes de satélites y en ciertos casos simples vuelos periódicos pueden ayudar considerablemente a detectar la tala ilegal y a establecer la información necesaria para enjuiciar a los criminales involucrados. Estas tecnologías se pueden complementar con el monitoreo de campo realizado por organizaciones o individuos de la sociedad civil. .

ii) Diseminar información y aumentar el conocimiento público y facilitar la organización de presión política

La administración forestal pública así como grupos activistas pueden contribuir a la lucha contra las actividades ilegales mediante la diseminación al público de una mayor información en términos fácilmente entendibles acerca de cómo la tala y el comercio ilegal afectan la calidad de los bosques y las consecuencias institucionales, económicas, ambientales y sociales de tal deterioración.

Son las ONG los que han sido más activas en este tema, mientras las organizaciones internacionales y los gobiernos se han caracterizado por ser mucho más tímidos. Las actividades de Global Witness y de

Greenpeace en varias partes del mundo son bien conocidas. La movilización de la opinión pública que estas organizaciones han logrado y su presión sobre los gobiernos han ayudado a crear la determinación política por luchar más intensamente contra las actividades ilegales en el sector.

iii) Mejorar los sistemas estadísticos con el objetivo de poder detectar inconsistencias en las relaciones de insumo-producto y en el comercio de productos forestales

Varios actos criminales pueden ser detectados mediante el análisis de relaciones de insumo-producto, como por ejemplo comparando las declaraciones de las compañías respecto a sus compras y abastecimiento propio de madera, con la producción final de productos elaborados como la madera aserrada, pulpa y papel o madera aglomerada. Lo mismo se puede hacer comparando las

Brasil: la diseminación de la información como una herramienta para combatir la tala ilegal

Al principio del 2000, el barco de Greenpeace "Amazon Guardian", comenzó un viaje en la cuenca del Amazonas que duro 4 meses con el objetivo de detectar y documentar la tala ilegal de caoba y otras especies valiosas, la que causa la construcción de miles de kilómetros de caminos de maderero en áreas forestales intocadas llevando a la deforestación y a la destrucción de las culturas tradicionales indígenas.

Greenpeace estableció un acuerdo con IBAMA, el instituto brasilero ambiental y de recursos naturales. La campana de Greenpeace atrajo la atención nacional e internacional especialmente cuando Greenpeace documento la tala ilegal a gran escala en tierras indígenas. Greenpeace produjo un informe, "Partners in Mahogany Crime" que fue entregado a las autoridades federales y publicado en Internet, asegurando de esta manera su amplia distribución mundial.

Contando con esta información, IBAMA y Greenpeace realizaron un número de inspecciones de campo las que en solo cinco dias llevaron a la confiscación de 7,165 m³ de caoba, la mas grande en la historia de Brasil. Estos resultados tambien fueron publicados en la prensa y en varios sitios del Internet.

Simultáneamente, el director de la campana de Greenpeace en el Amazonas viajo por un mes a Europa y los Estados Unidos con el fin de diseminar los resultados entre los industrialistas, los gobiernos y el publico en estos países que son los mayores consumidores de caoba,

El 6 de Diciembre, el presidente de IBAMA anuncio que el gobierno había suspendido todos los planes de tala de caoba en los estados de Pará, Mato Grosso y Acre. La decisión del gobierno fue bien recibida no solo en Brasil sino que también en la comunidad internacional y el publico consumidor en los países importadores.

Este es un ejemplo dramático de cómo el mayor conocimiento del público y de la opinión nacional e internacional pueden ser herramientas muy efectivas en el combate contra el crimen forestal, impulsando al gobierno a tomar las medidas del caso y a tomar iniciativas en contra de grupos económicos poderosos que se benefician con la tala y el comercio ilegal de la caoba.

declaraciones de exportación con los datos de los países importadores.

iv) Promover el uso de planes de manejo forestal

Una de las formas más efectivas de detectar incumplimiento con la ley es la utilización de planes de manejo forestal, los que proporcionan la información de base y un programa de intervenciones que posteriormente puede ser contrastado con lo que efectivamente sucede en el terreno. Aun cuando los planes de manejo constituyen un poderoso factor en restringir las operaciones ilegales, ellos deben ser usados con precaución, porque siempre habrá muchos empresarios pequeños que no serán capaces de producirlos. Además se debe tener en cuenta que los planes de manejo tienen un costo, lo que implica que aquellos operadores honestos quedarán en una cierta desventaja competitiva en comparación con los operadores ilegales. Inicialmente esta desventaja puede ser obviada con apoyo del gobierno en la forma de asistencia técnica en la preparación de planes de manejo y simultáneamente intensificando las acciones para suprimir la ventaja comparativa de los operadores ilegales a través de medidas tales como un mejor control y penalidades más estrictas.

Otros: Iniciativas internacionales

Aunque esta nota se ha centrado en las acciones nacionales que se podrían tomar, los gobiernos de países productores también tienen la posibilidad de fomentar la participación en tratados internacionales con países consumidores. Estas acciones pueden complementar y reforzar otras que se originan en iniciativas privadas y voluntarias tales como la certificación y la adopción de códigos de conducta empresarial.

i) Participar en iniciativas regionales y multilaterales orientadas a la reducción de actividades ilegales

Las iniciativas regionales han proliferado en los últimos dos años, incluyendo grupos de países industrializados así como otros centrados en grupos de países productores con el fin de organizar medidas coordinadas para atacar la tala ilegal y el comercio irregular de productos forestales. Los países de Asia organizaron acciones comunes apoyadas por la comunidad internacional empezando en 2001. Ideas similares están madurando en África y en América Latina.

ii) Promover acuerdos bilaterales

Además hay varias nuevas ideas respecto a acuerdos bilaterales entre países importadores y exportadores. El primer acuerdo se firmó recientemente en abril del 2002 entre los gobiernos del Reino Unido y el de Indonesia. Posteriormente se ha firmado otro acuerdo entre los gobiernos de China e Indonesia y se avanzó en la preparación de un tercero entre Noruega e Indonesia.

Todas estas medidas son muy nuevas para poder evaluar la experiencia de su aplicación, pero ofrecen una nueva dimensión en la lucha contra las actividades ilegales. Al mismo tiempo estos acuerdos han levantado el nivel de visibilidad de los problemas asociados con la corta y el comercio ilegal de madera y por lo tanto la conciencia pública nacional e internacional de la necesidad y conveniencia de reducir las operaciones ilegales en el sector.²

Conclusión

Esta nota ha esbozado brevemente las áreas de acción estratégica que pueden ser aplicadas para combatir la tala ilegal y otras operaciones criminales en el sector forestal. Evidentemente, como se ha mencionado al principio de la nota, no es posible ni tampoco deseable aplicar todas estas acciones simultáneamente y con la misma intensidad. En ciertos casos, algunas acciones tales como la privatización de ciertas funciones o la contratación de un monitor foráneo, posiblemente no serán políticamente aceptables. También la efectividad de las acciones estratégicas dependen en gran medida de la calidad del ambiente institucional, político y económico del país en cuestión por ejemplo, de la calidad de sus instituciones policiales y de administración de justicia. Como se ha enfatizado desde el comienzo, estas dificultades no deberían ser usadas como excusas para no hacer nada en el sector forestal sino que más bien para justificar esfuerzos de cierta envergadura incluyendo la creación de la presión política para tomar las medidas del caso. Sin una disminución efectiva de la tala ilegal, el futuro del manejo forestal sostenible es bastante dudoso.

Notas

- 1 Ver por ejemplo un caso que abarca todo el gobierno, no sólo el sector forestal, de Honduras en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/honduras/>
- 2 El tema de acciones internacionales no será discutido en mayor detalle en esta nota. El análisis de las opciones disponibles, sus ventajas y desventajas relativas y los detalles de los acuerdos establecidos se pueden consultar en www.illegal-logging.info

Esta nota política fue escrita por Arnoldo Contreras-Hermosilla, consultor de la FAO, con Valerie Vauthier y Gavin Hayman, ambos del Global Witness. La nota es un resumen de un informe más detallado, el que se encuentra disponible en www.talaillegal-centroamerica.org y que se basa en los resultados de un diagnóstico de la tala no controlada en Honduras y Nicaragua financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el Banco Mundial, y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). El estudio diagnóstico, ejecutado por la Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH), fue patrocinado por la Administración Forestal del Estado - Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR) y la Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales (FEHCAFOR). El estudio fue coordinado por el Overseas Development Institute (ODI) del Reino Unido y contó con la asesoría técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).