

Opciones de políticas para mejorar la integración de los mercados nacionales de madera en el marco de los acuerdos voluntarios de asociación (AVA)

Síntesis de las lecciones aprendidas en Camerún, la República Democrática del Congo, Ecuador, Gabón e Indonesia

Paolo Omar Cerutti, Yustina Artati, Ahmad Dermawan, Alice Kelly, Guillaume Lescuyer, Elena Mejía, Krystof Obidzinski, Pablo Pacheco, Louis Putzel, Raphael Tsanga y Andrew Wardell

Puntos clave

- El Plan de Acción para la Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT), presentado en 2003, es la respuesta de la Unión Europea (UE) a la lucha global contra la tala ilegal. En particular, el objetivo de FLEGT es reducir el comercio de madera ilegal entre la UE y los países socios proveedores de madera.
- FLEGT trabaja a través de dos instrumentos principales: acuerdos comerciales bilaterales —conocidos como acuerdos voluntarios de asociación (AVA)— firmados por los países proveedores que lo deseen, y el Reglamento de la madera de la Unión Europea (EUTR), que entró en vigor en marzo de 2013. El EUTR exige a los importadores de la UE ejercer la diligencia debida en sus adquisiciones de madera en el extranjero para excluir el suministro ilegal.
- Hasta la fecha han suscrito un AVA seis países. De ellos, cinco se han comprometido a aplicar las disposiciones del AVA referentes a la verificación de la legalidad no solo a la madera exportada a Europa, sino también a la madera comercializada en el mercado nacional de los países productores firmantes. Esto significa que la madera aprovechada y comercializada en el mercado nacional será regulada por programas de concesión de licencias del AVA nacional (también llamados Sistemas de Verificación de la Legalidad de la Madera, SVLM).
- Camerún, la República Democrática del Congo (RDC), Ecuador e Indonesia se caracterizan por contar con un importante sector maderero nacional, vigoroso y en gran parte informal, que sustenta los medios de vida de cientos de miles de usuarios locales de los bosques, que incluyen a pequeños productores, comunidades indígenas, motoaserradores, comerciantes y proveedores de servicios como los transportistas. El sector nacional de Gabón es menos significativo debido a la escasa población del país y a la concentración de actividades en la capital. En la mayoría de los países, el empleo en el sector informal es comparable o superior al empleo formal en el sector maderero industrial. La cifra estimada de empleos informales que proporciona el sector varía enormemente de un país a otro, desde 45,000 en Camerún hasta alrededor de 1,5 millones en Indonesia.
- En todos los países estudiados, el sector maderero nacional se caracteriza por las actividades de los pequeños productores, motoaserradores y comerciantes, quienes rara vez cuentan con un permiso de aprovechamiento legal y extraen y procesan pequeñas cantidades de madera con motosierras o aserraderos portátiles. La madera resultante, con menos transformación industrial, es comercializada en mercados nacionales o cruzando las fronteras de países vecinos, con escasos impuestos formales. No obstante, los resultados de la investigación indican que, conforme el producto avanza en la cadena de producción, entre el 5 y el 15 % de los costos totales en los que incurren los operadores informales consisten en sobornos pagados a representantes de ministerios, policía local, militares y funcionarios de aduanas.
- Al acordar incluir el sector nacional como parte integral de sus SVLM, los países productores se están comprometiendo a llevar a cabo amplias reformas de gobernanza en todo el sector forestal. Implícitamente, esas reformas suponen la formalización del sector nacional mediante monitoreo, control y verificación.
- En los países de la cuenca del Congo y en Indonesia, tales reformas requerirán la modificación de los marcos jurídicos actuales, diseñados para operaciones forestales industriales a gran escala y destinadas a la exportación, dirigidas por empresas con gran poder político y con mayor acceso al aprovechamiento y comercialización de madera. En ninguno de los países las leyes existentes están estructuradas para apoyar a un mercado maderero nacional próspero y de pequeña escala. Los resultados del estudio indican la necesidad de mejorar y simplificar el acceso al recurso; elaborar y adoptar regímenes fiscales específicos para

el sector maderero nacional (por ejemplo, tasas de regalías, e impuestos por procesamiento, transporte y comercialización); mejorar el acceso al crédito en términos favorables para los pequeños operadores; crear incentivos para cumplir la ley; y mejorar los flujos de información para los operadores a pequeña escala.

- En los países donde se ha suscrito un AVA (Camerún e Indonesia) o siguen negociándolo (la RDC y Gabón), los usuarios del bosque y los comerciantes locales han estado muy ausentes de las negociaciones nacionales del AVA, debido a que se encuentran dispersos en un territorio extenso y tienen una escasa capacidad organizativa. Además existen tensiones. Además, usualmente existen tensiones entre autoridades de gobiernos del nivel central que respaldan los procesos de formalización y funcionarios de niveles inferiores que están más interesados en captar las rentas de la economía informal. Por ello, antes de iniciar cualquier reforma, es necesario crear canales de comunicación específicos para que tanto quienes aprovechan y quienes comercializan la madera discutan sus necesidades, los sistemas de toma de decisiones y los posibles desafíos y expectativas de la formalización.
- Así mismo, los resultados indican que el grado de inclusión por parte del gobierno central hacia otros sectores públicos y privados que caracterizó las discusiones iniciales del AVA, tienden a decrecer a lo largo del tiempo, conforme se pierde la voluntad política. Por ejemplo, es posible que otros organismos del gobierno que no sean los ministerios forestales y de medio ambiente sean excluidos en las fases finales de la implementación de las reformas legales, esto podría provocar fracasos en la aplicación, ya que es posible que esos entes no estén dispuestos a aplicar reglas que ellos no contribuyeron a crear. La participación de otros ministerios, en particular los de finanzas, es necesaria para crear un debate nacional significativo sobre las implicaciones financieras de un SVLM funcional para los operadores, especialmente los de pequeña escala. Estas discusiones aún no han tenido lugar, lo cual podría hacer que fallara la implementación de reformas legales más rigurosas, si no se evalúan desde el comienzo las ventajas y desventajas de estos sistemas normativos (por ejemplo, los costos para los operadores).
- Los procesos de formalización suponen tanto beneficios como riesgos, lo que requiere evaluaciones, monitoreo y un control más eficiente. Estudios de casos de formalización realizados en otros sectores de recursos naturales indican que incluso procesos bien intencionados pueden provocar exclusión, criminalización, obstáculos para el acceso y captura de los beneficios por parte de élites. Estos factores podrían afectar de forma desproporcionada y negativa a pequeños productores y operadores, y causar impactos negativos sobre el medio ambiente. Si se concibe y supervisa bien, la formalización podría incrementar la transparencia y la claridad de los derechos de los usuarios, reducir conflictos y mejorar las condiciones laborales y los beneficios económicos locales.

Introducción

En 2003, la UE presentó el proceso FLEGT para poner freno a la tala ilegal y limitar la cantidad de madera ilegal introducida en la Unión Europea. El enfoque de FLEGT tiene como objetivo promover prácticas forestales sostenibles, mejorar la gobernanza forestal en países productores de madera y combatir la pobreza. Los instrumentos clave para lograr este objetivo son los AVA y el EUTR. Esencialmente, los AVA son acuerdos comerciales mediante los cuales la UE provee asistencia técnica y capacitación para ayudar a crear SVLM mejorados y asegurar medidas efectivas de verificación de la legalidad en los países socios productores. El EUTR obliga a ejercer la diligencia debida sobre la legalidad de la madera a todas las compañías importadoras antes de su "primera comercialización" en el mercado de la UE.

Hasta la fecha la UE ha ratificado seis AVA con Camerún, República Centroafricana, República del Congo, Ghana, Indonesia y Liberia. Además, diversos países de África, Asia y América Latina han iniciado negociaciones (véase <http://www.euflegt.efi.int/vpa-countries>). Aunque la implementación de los AVA está llevando más tiempo del que se esperaba en un principio, sigue existiendo optimismo de que los AVA, junto con el EUTR, ayudarán a frenar el aprovechamiento ilegal en países socios y reducirán la entrada de madera procedente del comercio ilegal en el mercado de la UE.

Cuando estén plenamente operativos, se espera que los sistemas de verificación de la legalidad y los programas asociados a estos no solo sean efectivos para salvaguardar la integridad

del comercio directo de madera, sino que también hagan contribuciones más amplias al manejo forestal sostenible, a una mejor gobernanza forestal y a los medios de vida de los diferentes usuarios del bosque. Estas acciones ayudarán a reducir las desigualdades del mercado existentes entre el sector nacional a pequeña escala y el sector industrial a gran escala orientado a suplir sectores de mayor demanda nacional (por ejemplo, el sector del mueble y la construcción) y las exportaciones.

Las políticas nacionales actuales no ofrecen una respuesta adecuada a los desafíos asociados con el crecimiento de la demanda nacional, sus impactos sobre los bosques, la legislación y los vínculos directos o indirectos con la exportación. No obstante, muchos países con un AVA (Camerún, República del Congo, Ghana, Indonesia y Liberia) han ampliado el alcance del SVLM para incluir toda la madera producida y comercializada a nivel nacional. Como resultado, el proceso de FLEGT se encuentra en posición de incrementar la atención sobre la gobernanza del sector maderero nacional, ofreciendo medidas de políticas (a implementar mediante la reforma de los marcos legales), innovaciones técnicas (con la utilización de los SVLM), fomento de la capacidad de diferentes actores (mejora de los procesos de transformación y financiamiento *ad hoc* a organizaciones de la sociedad civil local para mejorar la capacidad de verificación y monitoreo independiente, o para aumentar la capacidad de los medios de comunicación nacionales y regionales para tratar temas forestales) y consultas públicas.

Pro-Formal

Entre los años 2010 y 2013, CIFOR implementó Pro-Formal, un proyecto financiado por la UE para analizar opciones reguladoras y de políticas para reconocer e integrar mejor el sector nacional de la madera en países tropicales. El proyecto se ejecutó en tres regiones (Sureste Asiático, África subsahariana y América Latina) y cinco países (Camerún, RDC, Ecuador, Gabón e Indonesia). Los resultados muestran que los volúmenes de madera cosechados por motoaserradores y la contribución financiera del sector en las áreas rurales y urbanas son considerables, especialmente si se comparan con las contribuciones respectivas del sector forestal industrial (Cuadro 1).

Cuadro 1: Resultados principales sobre la producción informal y formal de madera

	CMR	GAB	RDC	IND	ECU
Consumo anual nacional procedente del aserrío informal con motosierra (madera aserrada, 000 m ³) ^a	662	50	1024	1408 ^b	60–76 ^c
Empleos informales estimados (000)	45	1	25	1500 ^d	3,6 ^e
Contribución a la economía local (millones de €)	32	1,6	34 ^f	63 ^g	9 ^h
Beneficio por m ³ aprovechado (€/m ³ EMR)	5	6	4–24	85 ⁱ	7–183
Producción/exportación formal anual (madera aserrada, 000 m ³)	360	150	36	1199 ^j	170 ^k
Impuestos forestales pagados anualmente (sector formal, millones de €) ^l	29,3	53	58 ^m	227,2 ⁿ	6,4 ^o

CMR = Camerún, RDC = República Democrática del Congo, ECU = Ecuador, GAB = Gabón, IND = Indonesia, EMR = equivalente en madera rolliza.

^a Esto excluye la madera vendida en el mercado nacional pero que proviene de aserraderos industriales.

^b Agencia Central de Estadísticas (datos de 2010).

^c Este valor se basa en una estimación de un 24–31 % de madera informal en relación con los bosques nativos.

^d Agencia Central de Estadística (2010). Los datos incluyen el sector maderero, el papel y productos de papel, y muebles. Si solo se incluyen la madera y el sector maderero, esta cifra podría ser de alrededor de medio millón de trabajadores.

^e Incluye operadores y trabajadores en centros de procesamiento. ^f Solo población rural. ^g Agencia Central de Estadística (datos de 2010). La contribución a la economía local es en términos de remuneración a los trabajadores. Se asume que la mitad de la remuneración a los trabajadores de acuerdo con la clasificación industrial estándar (ISIC 16) va a trabajadores del sector de la madera aserrada.

^h Ingresos de pequeños productores.

ⁱ Agencia Central de Estadística (datos de 2010). Calculado como la mitad del beneficio industrial del ISIC 16 dividido por la producción de madera aserrada.

^j Agencia Central de Estadística (2010).

^k FAOSTAT (2012). ^l Donde no se indica lo contrario, estos incluyen tasas por superficie, madera en pie, entrada al aserradero en puestos de exportación.

^m Tasas por superficie y exportación, *Taxe de deboisement*.

ⁿ Ministerio de Bosques de Indonesia.

^o Estimaciones del autor basadas en la producción total de madera aserrada según el Ministerio del Ambiente de Ecuador.

Todos los países estudiados tienen su propia historia y condiciones, lo que exige opciones específicas de políticas con el fin de integrar mejor los sectores madereros nacionales y regionales en los marcos jurídicos de cada país. Dichas opciones de política se analizan en una serie de notas informativas disponibles en www.cifor.org/pro-formal. La presente nota informativa ofrece sugerencias generales de políticas que surgen de un análisis comparativo de todos los países estudiados, así como un conjunto de estudios realizados por el proyecto sobre la formalización del acceso a los recursos naturales y su comercio (Cerutti y Lescuyer 2011; Lescuyer et al. 2011; Mejía y Pacheco 2013; Lescuyer et al. 2014; Putzel et al. 2014; Obidzinski et al. en prensa).

Recomendaciones de políticas

Teniendo en cuenta los retrasos en la implementación del AVA en la mayoría de los países firmantes, las expectativas son altas, lo que ha provocado una tendencia reciente de acelerar la emisión de licencias FLEGT. No obstante, la acción apresurada puede poner en peligro el grado de inclusión que hasta ahora ha caracterizado positivamente el proceso del AVA en todos los países (Bollen y Ozinga 2013). Los resultados indican un descenso en el nivel de inclusión de organismos gubernamentales intersectoriales que caracterizaron las discusiones iniciales de los AVA. Pueden suceder fallos en la aplicación si estos organismos son excluidos durante las fases finales de la implementación, cuando se adoptan las reformas legales en materia de bosques. Los ministerios pueden dudar al aplicar las normas en cuyo diseño no participaron, o incluso directamente no hacerlo.

Es especialmente preocupante la exclusión de los ministerios, incluidos los encargados de supervisar las tierras, la agricultura, el desarrollo rural y el trabajo, que podrían adoptar regulaciones que faciliten la formalización de pequeños productores y motoaserradores. Esto podría incluir cambios en los derechos de uso o acceso en los paisajes de mosaicos agrícola-forestales de pequeños productores, en los cuales se extrae la mayoría de la madera informal.

Para reducir este riesgo, habrá que destinar recursos para convocar mesas redondas más inclusivas. No obstante, los negociadores del AVA tendrán que lograr un delicado equilibrio para evitar el riesgo de abrir el debate con otros ministerios que podrían, por ejemplo, cambiar el discurso de las leyes forestales hacia otras reformas legales, como leyes agrarias básicas o de tenencia de la tierra. Esto supondría el riesgo de prolongar los procesos de reforma del AVA durante varios años, si no décadas.

Todos los estudios de casos de formalización llevados a cabo por el proyecto Pro-Formal destacaron el peligro de exclusión,



Carga de madera aserrada en un paso de frontera, RDC.

Foto de Francois Biloko.

pérdida de derechos y posibles conflictos, en particular de los grupos marginados y menos poderosos. Además de promover reformas, el proceso de implementación del AVA debería prestar especial atención al riesgo de exclusión de pequeños propietarios, motoaserradores y comerciantes nacionales de madera. En los países con un AVA, las empresas madereras industriales medianas y grandes cuentan con una gran ventaja como grupo de presión al haber forjado sólidos vínculos directos con actores poderosos, sobre todo con los ministerios que dan las directrices para el manejo de los bosques. No se debe suponer que simplemente porque el aserrío con motosierra y los mercados nacionales de madera son mencionados en los AVA, los operadores a gran escala no ejercerán su poder de presión durante la implementación, para obtener todas las ventajas posibles de la reforma, en particular amparándose en su posición "legal" actual, frente a los operadores "ilegales".

Los resultados de Pro-Formal indican que los pasos prácticos para promover mejor la inclusión deberán incluir un conjunto de regulaciones simplificadas, derechos de tenencia más seguros, mayor acceso al crédito para el manejo forestal sostenible, mejor información sobre los mercados, y más esfuerzos por parte de gobiernos, donantes y el sector privado para ayudar a los pequeños productores y motoaserradores a crear mejores capacidades organizativas. En concreto, los estudios de casos

sobre la formalización muestran que pequeños productores, motoaserradores y comerciantes nacionales podrían lograr más representatividad a través de instituciones representativas. Ya existen ejemplos de logros en términos de acción colectiva que cubren los altos costos de la formalización, y muestran impactos positivos prometedores. Es el caso de la reciente experiencia en Jepara, Indonesia, donde operadores de pequeñas y medianas empresas (pymes) han sido capaces de aunar recursos para hacer frente al alto costo de obtener licencias del sistema de verificación de la legalidad de la madera (*Sistem Verifikasi Legalitas Kayu, SVLK*) (Purnomo et al. 2014). Sin embargo, el avance general de la certificación en grupo sigue siendo lento.

El mayor reto para los esfuerzos actuales de planificar e implementar sistemas de trazabilidad —en todos los países de Pro-Formal y otros— es el gran número de operadores y operaciones informales. Aunque es importante supervisar las actividades de cosecha en el bosque, en lo que respecta a una implementación oportuna y más efectiva del Plan de Acción de FLEGT, es poco probable que controlar vastas extensiones de bosque sea una solución rentable y eficiente. Los estudios de caso muestran que en todos los países, la inmensa mayoría de la madera cortada termina en grandes mercados o almacenes en las principales ciudades.

Sin olvidar la dimensión ecológica del aprovechamiento informal de madera —a la cual los gobiernos correspondientes deberían dedicar más atención (Robiglio et al. 2013)— la situación actual sugiere que es necesario invertir mayores esfuerzos en supervisar las actividades trascendentes en la cadena de valor (como mercados, almacenes, aserraderos e industrias). Estas últimas también deberían hacerse cargo de parte de la responsabilidad técnica y financiera de formalizar las operaciones de sus proveedores, ya que representan un “objetivo” más fácil para el control por parte de gobiernos que cuentan con limitados recursos humanos y financieros.

Asimismo, se podría prestar ayuda (en forma de reducciones fiscales, acceso al mercado u otros incentivos) a empresas individuales, pequeñas o grandes que decidan invertir en cadenas de suministro legales de ámbito nacional o regional.

Una importante lección aprendida en los países de Pro-Formal es que, por razones históricas y políticas, los tipos de permisos y los procedimientos para emitir los permisos son demasiado complejos para que los usuarios pequeños los soliciten o los cumplan. Por lo tanto, se sugiere que se lleve a cabo una simplificación de los tipos de permisos y los procedimientos de emisión como parte de las reformas legales.

La simplificación debería intentar mejorar la transparencia en los procedimientos para emitir permisos, la supervisión de las cadenas de valor de la madera nacional y el acceso a la información sobre precios de la madera. No obstante, la simplificación también debería incluir una reducción de los costos de transacción para pequeños productores y motoaserraderos. Es por lo tanto poco acertado invertir en sistemas de comunicación por Internet y teléfonos celulares para emitir permisos, si el costo de los permisos sigue siendo demasiado alto para los pequeños productores y motoaserraderos.

Una medida posible para reducir costos es la descentralización de las funciones y responsabilidades para conceder permisos. Esto puede incluir la emisión de permisos, el acceso a crédito a través de fuentes públicas de financiamiento, asesoramiento técnico y servicios de extensión, y acceso a material de plantación mejorado, entre otros. Sin embargo, también es importante tener en cuenta que la experiencia de varios países (tanto Indonesia como Ghana están bien documentadas) sugiere que los procesos de descentralización a menudo han ido asociados a incrementos en la explotación forestal informal y tasas anuales más altas de deforestación total, ya que las autoridades locales intentan aumentar los ingresos locales (p. ej. Batterbury y Fernando 2006). Los resultados de Pro-Formal también concluyen que continúa el



Madera aserrada lista para transportar en una estación de tren, Camerún.

Foto de Edouard Essiane, CIFOR.

problema de captura por parte de la elite, que debe ser tenido en cuenta en caso de que se diseñen procedimientos de emisión de permisos.

Todo proceso de formalización debe suponer un mayor rol para los ministerios de economía, para que establezcan regímenes fiscales que tengan en cuenta la naturaleza particular del sector maderero informal. Esto será así especialmente en la fase preliminar de las reformas, en la que los regímenes propuestos deberán incluir incentivos fiscales que motiven a los operadores informales a incorporarse al sector formal. Por ejemplo, los ministerios de economía —si son incluidos por los ministerios relacionados al manejo forestal en las negociaciones del AVA de manera significativa— podrían sugerir, adoptar y supervisar reducciones fiscales, exenciones de IVA o programas de ventanilla única para la inversión, o primas a agentes estatales que decomisen madera ilegal.

No obstante, solo deberían ser adoptados programas financieros innovadores después de evaluar los costos estimados de la implementación del SVLM para operadores a pequeña y gran escala. Una vez estimados los costos probables de la implementación del SVLM y los posibles impactos de los nuevos incentivos, los negociadores del AVA deberán discutir una hoja de ruta para que los operadores (tanto grandes como pequeños) puedan cumplir los requisitos del futuro AVA. Hasta la fecha muy pocos países participantes en un AVA han debatido a fondo las implicaciones financieras para los operadores, especialmente los de pequeña escala, de un SVLM en funcionamiento. Cuando ya se hayan estimado los costos del SVLM, habrá que implementar incentivos para ayudar a los operadores individuales y las pymes a cumplirlos (Eba'a Atyi et al. 2013).

Los incentivos también deberían tener como objetivos atraer a los operadores al ámbito de la legalidad, así como incrementar su capacidad de recuperación y transformación para aprovechar mejor el recurso. Los incentivos fiscales y financieros parecen ser la vía más sencilla para intentar reducir el desperdicio. Por ejemplo, se podrían vincular las futuras bonificaciones fiscales a inversiones en mejores motosierras; así mismo se debe aprovechar plenamente el conocimiento técnico de los ministerios con competencias forestales sobre abundancia, regeneración y manejo de los recursos, para evitar un rápido agotamiento "legal" de estos.

Otro incentivo relativamente fácil de implementar sería la adopción de políticas de contratación pública en los países asociados que exijan que todos los contratos públicos se abastezcan de madera legal de origen local. Esto podría suponer el incentivo inicial necesario para que los operadores locales busquen permisos de aprovechamiento legal, además de cubrir el alto costo de los procedimientos formales, que sería recompensado por el precio más elevado que podrían obtener en un mercado legal público.

Para poder lograr impactos positivos, la mayoría de los programas de incentivos tendrían que ir de la mano de esfuerzos anticorrupción.

La simplificación y la reforma jurídica son solo una cara de la moneda, en la otra cara, existe una gran necesidad de aplicar eficazmente la ley. Al igual que otras reformas, esta no debería

vincularse exclusivamente a los ministerios con competencias sobre el recurso forestal, sino que debería incluir esfuerzos para crear un sistema jurídico efectivo, además de adoptar medidas anticorrupción específicas.

Un SVLM bien ideado unido a mayor transparencia podría ayudar a eliminar algunos posibles nodos clave en la cadena de producción donde pueden tener lugar transacciones corruptas. Sin embargo, hasta el mejor sistema puede ser burlado. Esto sucede especialmente cuando la eliminación de un comportamiento asentado durante mucho tiempo significa cambiar el comportamiento de funcionarios del gobierno, quienes van a sufrir pérdidas económicas, sobre todo debido a la formalización de pequeños productores y motoaserradores. Para realizar dicho cambio, es necesario coordinar la implementación del SVLM con esfuerzos anticorrupción claros y duraderos dirigidos por la presidencia o la oficina del primer ministro más que por ministerios concretos (bosques y medio ambiente, por ejemplo).

Como la aplicación de la ley desempeña un papel fundamental en la puesta en marcha de los SVLM, es necesario vigilar las normas para garantizar una aplicación equitativa y homogénea que permita evitar una cultura de impunidad que minaría el sistema. Esto significa que sería aconsejable utilizar un enfoque progresivo para escalar en el cumplimiento de la normativa, que otorgue a las partes más "débiles" del sector —en particular los operadores informales actuales— un período de gracia dedicado al aprendizaje antes de implementar y aplicar plenamente cualquier normativa nueva.

Las reglas deben ser justas y no tener efectos desproporcionados sobre ningún grupo concreto de usuarios. No obstante, en la mayoría de los países existe una brecha enorme en las capacidades de los operadores informales para cumplir la ley en su totalidad. Esto constituye un reto para cumplir con los plazos, relativamente cortos, del AVA —como indican los resultados de Pro-Formal— sería preferible un enfoque inicial de "vía negativa", que incluya al inicio todos los operadores y sus prácticas actuales en el SVLM antes de emitir licencias FLEGT, debido a que las prácticas informales no han sido intensamente evaluadas para conocer si son menos sostenibles que las prácticas formales. Para que las licencias FLEGT aparezcan en un futuro próximo en el mercado de la UE, esta podría ser la opción menos perjudicial para los pequeños operadores y sus medios de vida, al contrario que una adaptación forzosa a políticas que no tuvieron en cuenta suficientemente sus perspectivas y necesidades económicas.

Los planteamientos de formalización deben desarrollarse de manera que aborden las complejidades de la regulación y el cumplimiento en paisajes transfronterizos. Datos históricos junto con los resultados de este estudio indican que en la última década existió un crecimiento constante de los mercados de madera nacionales y regionales. Los datos financieros y demográficos disponibles muestran que estas tendencias continuarán durante muchos años. La madera informal actual producida por pequeños productores y motoaserradores contribuye considerablemente a estos mercados crecientes. Por ello, todas las reformas enfocadas en formalizar el sector maderero deberán ser concebidas con un enfoque internacional, con la posible inclusión de plataformas e instituciones regionales

e internacionales (como el Grupo de Expertos en Tala Ilegal y su Comercio Asociado [EGILAT] en la región de Asia y el Pacífico, la Comunidad Económica de los Estados de África Central, la Comunidad Africana Oriental en el África Subsahariana, la Comunidad Andina, o la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica en América Latina).

Los marcos jurídicos deberán ser adaptados cuando sea necesario para incluir la posibilidad de que pequeños productores y comerciantes de madera a pequeña escala exporten su producción. En la actualidad esto está prohibido en muchos países con un AVA, pero permitiría a pequeños operadores y al gobierno aprovechar oportunidades de mercado que beneficiarían directamente a sus medios de vida y a los ingresos estatales. Esto, a su vez, promovería los cambios necesarios para acceder al mercado legal. También se podrían adoptar incentivos, como por ejemplo crear inicialmente un sistema de cuotas de exportación (logrando normalmente precios más altos) para los operadores a pequeña escala que cumplan los requisitos.

Mirando hacia adelante

La firma y la implementación en curso de los AVA en seis países, junto con las negociaciones y preparación de muchos otros, es un logro significativo del proceso de FLEGT. Esto es aun más importante en el contexto de: (1) la continua reestructuración global (y nuevas geografías) del mercado de la madera tropical; (2) la aparición de otras agendas (dominantes, y a menudo en competencia) de políticas forestales (sobre todo REDD+); y (3) nuevas iniciativas (como la Ley Lacey de los EE. UU. y la ley y las regulaciones de Australia sobre la tala ilegal) y plataformas de negociación para cuestiones similares (por ejemplo, EGILAT en la región de Asia-Pacífico, la Comisión de Bosques del África Central [Commission des Forêts d'Afrique Centrale, COMIFAC] en la cuenca del Congo, y la Comunidad de Desarrollo de África Austral [SADC] en el sur de África).

En lo que respecta a los mercados de madera y los pequeños operadores nacionales, es necesario establecer pilotos en países seleccionados, o en regiones concretas que permitan probar las opciones de políticas y reformas legales propuestas, siempre y cuando se establezcan compromisos políticos claros en países con un AVA (o sin un AVA), y donde exista un historial demostrable de reformas de la gobernanza forestal. Los aprendizajes en esta fase de implementación de Pro-formal en la mayoría de los países con un AVA sigue siendo un campo de prueba excelente. Existe aún posibilidades de aprender de iniciativas en países sin un AVA, principalmente en América Latina, donde se han implementado considerables esfuerzos para mejorar la gobernanza forestal, incluidas las instituciones para apoyar el manejo forestal y sistemas más desarrollados para supervisar el cumplimiento de la ley.

Referencias

Batterbury S. P. J. y Fernando J. L. 2006. Rescaling governance and the impacts of political and environmental decentralization: An introduction. *World Development* 34(11):1851–96.

Bollen A. y Ozinga S. 2013. *Improving Forest Governance: A Comparison of FLEGT VPAs and their Impact*. Bruselas, Bélgica y Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FERN.

Cerutti P. O. y Lescuyer G. 2011. *The domestic market for small-scale chainsaw milling in Cameroon: Present situation, opportunities and challenges*. Occasional Paper 61. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. [También versión en francés: Cerutti P. O. y Lescuyer G. 2011. *Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun: État des lieux, opportunités et défis*. Occasional Paper 65. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.]

Eba'a Atyi R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G. y Cerutti P. O. 2013. Impacts of international timber procurement policies on central Africa's forestry sector: The case of Cameroon. *Forest Policy and Economics* 32:40–8.

Lescuyer G., Cerutti P. O., Ndotit Manguengha S. y Bilogo bi Ndong L. 2011. *The domestic market for small-scale chainsaw milling in Gabon: Present situation, opportunities and challenges*. Occasional Paper 65. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. [También versión en francés: Lescuyer G., Cerutti P. O., Ndotit Manguengha S. y Bilogo bi Ndong L. 2011. *Le marché domestique du sciage artisanal a Libreville, Gabon: État des lieux, opportunités et défis*. Occasional Paper 63. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.]

Lescuyer G., Cerutti P. O., Tshimpanga P., Biloko F., Adebun-Abdala B., Tsanga R., Yembe-Yembe R. I. y Essiane-Mendoula E. 2014. The domestic market for small-scale chainsaw milling in the Democratic Republic of Congo: Present situation, opportunities and challenges. Occasional Paper 112. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. [También versión en francés: Lescuyer G., Cerutti P. O., Tshimpanga P., Biloko F., Adebun-Abdala B., Tsanga R., Yembe-Yembe R. I. y Essiane-Mendoula E. 2014. *Le marché domestique du sciage artisanal en République démocratique du Congo: État des lieux, opportunités, défis*. Occasional Paper 110. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.]

Mejía E. y Pacheco P. 2014. *Forest use and timber markets in the Ecuadorian Amazon*. Occasional Paper 111. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. [También versión en español: Mejía E. y Pacheco P. 2013. *Aprovechamiento forestal y mercados de la madera en la Amazonía Ecuatoriana*. Occasional Paper 97. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.]

Obidzinski K., Dermawan A., Andrianto A., Komarudin H., Hernawan D. y Fripp E. En prensa. *Timber legality verification system and the voluntary partnership agreement in Indonesia: The challenges of the small-scale forestry sector*. Working Paper. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Purnomo H., Achdiawan R., Melati., Irawati R. H., Sulthon, Shantiko B. y Wardell A. 2014. Value-chain dynamics: Strengthening the institution of small-scale furniture producers to improve their value addition. *Forests, Trees and Livelihoods* 23(1-2):87–101.

Putzel L., Kelly A., Cerutti P. y Artati Y. 2014. *Formalization of natural resource access and trade: Insights from land tenure, mining, fisheries, and non-timber forest products*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Robiglio V., Lescuyer G. y Cerutti P. O. 2013. From farmers to loggers: The role of shifting cultivation landscapes in timber production in Cameroon. *Small-Scale Forestry* 12(1):67–85. doi: 10.1007/s11842-012-9205-3.

Lecturas complementarias

Kishor N. y Lescuyer G. 2012. Controlling illegal logging in domestic and international markets by harnessing multi-level governance opportunities. *International Journal of the Commons* 6(2):255–70.

Putzel L., Kelly A., Cerutti P. O. y Artati Y. 2014. *Formalization of natural resource access and trade: Insights from land tenure, mining, fisheries, and non-timber forest products*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Wit M., van Dam J., Cerutti P. O., Lescuyer G., Kerrett R. y Parker Mckee J. 2011. Chainsaw milling: Supplier to local markets – A synthesis. En Wit M. y van Dam J., eds. *Chainsaw milling: Supplier to local markets*. Wageningen, Países Bajos: Tropenbos International. VII–XXII.

El proyecto Pro-Formal (EuropeAid/ENV/2010-242904/TPS), financiado por la Unión Europea, fue implementado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) en tres regiones (Sureste Asiático, África subsahariana y América Latina) y cinco países (Indonesia, Camerún, la República Democrática del Congo, Ecuador y Gabón) desde julio de 2010 hasta diciembre de 2013. El proyecto ha sido llevado a cabo con varios socios clave, y algunos resultados ya han sido difundidos en documentos especiales y notas informativas de CIFOR, artículos en revistas científicas y otros materiales en la web (disponibles en el sitio web del proyecto: www.cifor.org/pro-formal).



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA). El objetivo del programa es mejorar el manejo y uso de los bosques, la agroforestería y los recursos genéticos de los árboles a lo largo del paisaje, desde bosques hasta plantaciones. CIFOR dirige el programa CRP-FTA en asociación con Bioversity International, CIRAD, el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Mundial de Agroforestería.



Fund



cifor.org

blog.cifor.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada a ayudar en el diseño de políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un miembro del Consorcio CGIAR. Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Asia, África y América Latina.

