

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

Lecciones de estudios de caso

Louis Putzel, Paolo Omar Cerutti, Yustina Artati y Alice Kelly

Punto clave

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 manera desproporcionada y perjudicial 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 esta nota informativa se presentan algunas lecciones aprendidas de procesos de formalización pasados o en curso. Estas lecciones provienen de cinco estudios de casos y un informe resumen realizados para aprender de los sectores de minería, pesca, productos forestales no maderables y la tierra (International Peace Information Service 2012; McGrath 2012; Peluso et al. 2012; Spiegel 2012; Wynberg et al. 2012; Putzel et al. 2014, disponibles en www.cifor.org/pro-formal). Los objetivos explícitos de formalización en estos estudios de casos muestran muchas similitudes con los procesos que, según indican los estudios, deberán ser emprendidos en los países con un AVA: conservación y manejo de los recursos, derechos locales de uso y acceso a los recursos, y resolución de conflictos, entre otros. Por este motivo, a continuación se presenta una lista de los beneficios y los riesgos reales o potenciales asociados a la formalización.

Lecciones de estudios sobre el país y la formalización

Los procesos de formalización relacionados al desarrollo de un régimen internacional para tratar un problema ambiental o social de importancia mundial pueden estar acorde a los intereses globales, como evitar el comercio de madera ilegal; no obstante, tales procesos conllevan riesgos potenciales además de beneficios.

En esta sección se resumen los beneficios y los riesgos de la formalización que deben ser tenidos en cuenta antes de reformar los mercados nacionales de madera¹.

Beneficios reales o potenciales de la formalización

- **Mayor visibilidad.** La formalización de la propiedad, el acceso y el comercio de tierras y recursos naturales aumenta la capacidad de las instituciones —incluidos organismos reguladores estatales y poderosas instituciones no gubernamentales como ONG y corporaciones— para obtener más información sobre la propiedad o el control de tierras y recursos y la comercialización de esos bienes en el mercado. La información sobre flujos comerciales incrementa las probabilidades de que los organismos encargados del cumplimiento intercepten y confisquen recursos, en especial el de especies en peligro o amenazadas, que son transportadas por personas que no tienen derechos legales para hacerlo.
- **Claridad de los derechos de uso (por ejemplo, licencias de aprovechamiento).** Si se aclaran los derechos de acceso y uso, la capacidad del Estado y sus organismos para otorgarlos podría ser una fuente de ingresos que, si se gestionan adecuadamente, podrían ser utilizados para beneficiar a algunos o todos los

¹ Puede consultar una versión más detallada de los puntos expuestos aquí en www.cifor.org/pro-formal (Putzel et al. 2014).



El comercio de maderas sustenta los medios de vida de miles de personas en las zonas rurales.

Foto de Paolo Omar Cerutti, CIFOR.

ciudadanos, también permitiría al Estado regular qué producto y qué cantidades se extraen, lo que resultaría en beneficios ambientales y por último, el clarificar los derechos y responsabilidades de múltiples partes con diferentes intereses respecto a la tierra o a un recurso también podría contribuir a reducir los conflictos.

- **Empoderamiento y beneficios financieros para usuarios locales del recurso.** Si la formalización es diseñada con la intención de beneficiar a usuarios locales marginados —con frecuencia económicamente—, los flujos de beneficios para esos usuarios pueden incrementarse y estos pueden ser empoderados. La mejor información y los beneficios financieros adquiridos pueden aumentar la capacidad de los usuarios locales de los bosques para involucrarse en la tala y el comercio de madera, con mayores repercusiones positivas sobre sus medios de vida. En tal contexto, durante las negociaciones del AVA, debe recordarse que los beneficios financieros bastante considerables para las economías locales ya son una realidad gracias al sector forestal informal; por lo tanto, el proceso de formalización debe evitar que disminuyan dichos beneficios y, al mismo tiempo, incrementar el porcentaje de regalías que entran en las arcas del Estado, sobre todo reduciendo las ganancias obtenidas mediante corrupción por parte de funcionarios del gobierno.
- **Prevención de daños ambientales.** Al llevar la extracción informal del recurso a un marco regulador formal que también exige prácticas sostenibles, se pueden evitar o reducir impactos negativos de la actividad informal mediante planificación y supervisión. Los resultados del proyecto indican que en varias provincias o regiones en las que el aserrado con motosierra ha estado operativo durante largos períodos, el aprovechamiento suele centrarse en pocas especies de alto valor, aunque cada vez se cosechan con diámetros menores.
- **Aplicación de mejores prácticas de empleo.** La formalización lleva a los trabajadores a los sistemas reguladores de empleo, lo que puede suponer varias ventajas importantes, entre ellas se incluyen las normas de seguridad para el trabajador, como el uso de equipos apropiados y vestimenta de protección; el tratamiento adecuado de materiales peligrosos; acceso a varios tipos de seguro, como el sanitario o la seguridad social; y normas que promueven la seguridad en el trabajo (véase International Peace Information Service 2012). Por lo general, la legislación laboral también previene el abuso del trabajo infantil y, en algunos países (en distintos grados), evita la discriminación por razones de género y otras categorías de identidad.
- **Aplicación de la ley.** La formalización proporciona las bases para detener, procesar y castigar a las personas que operan al margen de la legalidad. No obstante, se deben considerar seriamente las condiciones éticas y morales con las que se imponen estas penas (véase Spiegel 2012). Esto aplica en especial en los regímenes de AVA en países que prefieren tomar fuertes medidas contra la parte (políticamente) más débil del sector forestal para demostrar una implementación “positiva” de los compromisos del AVA.

Riesgos potenciales asociados a la formalización

- **Exclusión, pérdida de derechos, conflicto.** Algunas veces los procesos de formalización provocan la exclusión de personas que anteriormente se dedicaban al sector, incluidos pequeñas empresas, mujeres y grupos marginados. Bajo el régimen del AVA, este riesgo debe ser controlado cuidadosamente junto con la aplicación de la ley, ya que los intereses creados que poseen vínculos consolidados con el poder pueden presionar para que se excluya a los operadores actuales. Si no se presta suficiente atención a estos derechos previos porque “complican las fórmulas y dificultan

demasiado la implementación” (Peluso et al. 2012), el recuerdo de esos derechos puede provocar una percepción de usurpación que podría generar conflictos o resistencia a los sistemas formalizados.

- **Aumento de la criminalización.** La criminalización de actores del sector informal es un gran riesgo potencial en los procesos de formalización. Los efectos sociales directos de la criminalización de las prácticas informales prevalentes han sido documentados en muchos estudios de casos sobre varios productos. Entre estos efectos está la alteración de las vidas de actores informales debido a arrestos y encarcelamiento (Spiegel 2012), y la eliminación forzada de puestos de mercado “ilegales”, exacerbando la pobreza en áreas urbanas donde normalmente tiene lugar el consumo final (International Peace Information Service 2012; Peluso et al. 2012; Wynberg et al. 2012). En el caso de actividades motivadas por la necesidad, como las realizadas por la mayoría de los operadores del sector nacional de la madera en países con un AVA, esta criminalización podría tener importantes repercusiones negativas en los medios de vida familiares.
- **Deficiencias en el cumplimiento.** Si fracasa la aplicación y no se evita la criminalización, ello podría conducir a una cultura de evasión, reduciendo, por consiguiente, las probabilidades de que el proceso de formalización se implemente de manera efectiva (véase Spiegel 2012). Otro riesgo de fallo en la aplicación surge cuando los actores locales cesan sus actividades informales, pero la zona es objeto de incursiones de intrusos (véase Wynberg et al. 2012). En países con un AVA, los “intrusos” están representados por muchos operadores con conexiones políticas que podrían ver el marco jurídico “reformado” como una oportunidad de hacer “incursiones

legales” en bosques que anteriormente aprovechaban operadores informales locales.

- **Barreras de acceso.** La aplicación de normas de acceso a los recursos o su comercio, especialmente las que requieren certificaciones o permisos cuya obtención es costosa, puede actuar como una barrera de entrada para determinados grupos de usuarios que no cuentan con los recursos financieros, las habilidades exigidas o los conocimientos para cumplir los nuevos requisitos. Por ejemplo, los resultados indican que en la mayoría de los países los motoserradores no están reconocidos en la actualidad como una categoría por sí mismos y deben obtener acuerdos similares a los otorgados a operadores a gran escala. Esta es una barrera de acceso que los regímenes de un AVA deberían tratar de eliminar.
- **Captura de la elite y nuevas formas de corrupción.** Cuando cambian las reglas y se introducen nuevos sistemas formales de acceso y comercio de los recursos, se corre el peligro de que las elites locales, regionales o nacionales identifiquen nuevas oportunidades para obtener beneficios para sí mismas a costa de los pequeños actores informales. Esto puede involucrar prácticas corruptas o no, por las que los funcionarios se erigen en controladores del acceso de acuerdo con las nuevas prácticas, obteniendo sobornos de actores del sector con el fin de facilitar una falsa demostración de conformidad con el nuevo sistema legal. Se pueden encontrar muchos ejemplos de captura por la elite y corrupción en los estudios de casos (véase McGrath 2012; Peluso et al. 2012) y otras investigaciones realizadas por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) (véase, por ejemplo, Cerutti et al. 2013), y ya han sido documentados tales comportamientos en algunos países con un AVA.



Madera aserrada lista para ser vendida en el mercado local.

Foto de Ahmad Dermawan, CIFOR.

Por ejemplo, en los mercados nacionales de Camerún, algunos vendedores informaron de que se les había pedido que pagaran dinero por los "nuevos permisos de FLEGT" que necesitaban bajo el régimen del AVA, si querían ser "legalizados". De hecho, esos documentos "nuevos" no son sino otra forma de que funcionarios estatales recauden pagos ilegales de operadores a pequeña escala.

- **Alteración ecológica causada por la carrera al acceso y reclamaciones.** Cuando se anuncia un proceso de formalización, se puede desencadenar un comportamiento de destrucción ecológica por parte de interesados ansiosos por obtener tierras o recursos antes de la implementación del proceso (para no perder la oportunidad) o para demostrar la propiedad mostrando un historial de presencia o acceso (véase Wynberg et al. 2012).

Referencias

Cerutti P. O., Tacconi L., Lescuyer G. y Nasi R. 2013. Cameroon's hidden harvest: Commercial chainsaw logging, corruption and livelihoods. *Society & Natural Resources* 26(5):539–53.
International Peace Information Service. 2012. *The formalisation of artisanal mining in the Democratic Republic of the Congo and Rwanda*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

McGrath D. G.. 2012. *Case analyses on experiences of formalization of informal sectors. Development of a formal co-management system for floodplain fisheries in the Lower Amazon Region of Brazil*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Peluso N. L., Kelly A. B. y Woods K. 2012. *Context in land matters. The effects of history on land formalisations*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

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.

Spiegel S. J. 2012. *Formalisation policies, informal resource sectors and the de-/re-centralisation of power. Geographies of inequality in Africa and Asia*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Wynberg R., van Niekerk J., Kozanayi W. y Laird S. 2012. *Formalisation and the non-timber forest product sector. Experiences from Southern Africa*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Lecturas complementarias

Wit M. y van Dam J, eds. 2011. *Chainsaw milling: Supplier to local markets*. Wageningen, Países Bajos: Tropenbos International.

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.

