



**GREENPEACE**



## **PRINCIPIOS PARA LOS ACUERDOS DE ASOCIACION FLEGT**

**Enero 2005**

### **Introducción**

La Comisión Europea presentó, en mayo de 2003, un Plan de Acción de la UE sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT en sus siglas inglesas)<sup>1</sup>. Este Plan de Acción comprende una propuesta para la creación de un sistema de permisos de exportación dirigido a evitar la entrada de madera ilegal en la Unión Europea. En julio de 2004, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento<sup>2</sup> que establece el régimen de importaciones y que prevé acuerdos de asociación con aquellos países exportadores de madera que se comprometan a desarrollar y ejecuten sistemas nacionales de permisos de exportación. Estos acuerdos de asociación serán negociados por la Comisión sobre la base de un mandato proporcionado por el Consejo.

Los acuerdos de asociación y los sistemas de permisos de exportación deben basarse en principios comunes que aseguren la credibilidad y la igualdad de juego entre los diferentes países socios. El proyecto de Reglamento no especifica, sin embargo, qué leyes deben tenerse en cuenta para definir la legalidad; ni cuáles serían los procedimientos de verificación que las operaciones de producción maderera se ajustan a estas leyes; ni cuáles los procedimientos de control de los acuerdos de asociación y del sistema de permisos de exportación; ni cuál el proceso de negociación de los acuerdos de asociación; cuál el proceso de desarrollo de sistemas de permisos de exportación o los procedimientos de verificación que los avalen. En su lugar, y mientras que la mayor parte de los detalles que determinarán la eficacia de los acuerdos de asociación y del sistema de permisos de exportación se desarrollarán sobre la base del mandato de negociación de la Comisión, la opción de la Unión Europea ha sido el establecer un marco general a través del Reglamento.

Dado que la mayor parte de los detalles que determinarán la eficacia de los acuerdos de asociación y del sistema de permisos de exportación se desarrollarán sobre la base del mandato de negociación de la Comisión, es esencial que éste establezca los principios básicos que deben ser incluidos tanto en los acuerdos de asociación como en el Reglamento.

Este documento expone los principios que FERN, Greenpeace y WWF consideran esenciales.

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT). Propuesta de Plan de Acción de la Unión Europea; 21.5.2003, COM(2003)251 final.

<sup>2</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de un sistema voluntario de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera a la Comunidad Europea; 20.7.2004; COM(2004)515 final

---

## 1. Los principios esenciales

- **Los acuerdos de asociación deben comprometer a los países productores a un programa de acciones con calendario de ejecución definido.** El programa debe abordar los puntos débiles del gobierno en el sector de la gobernanza forestal y conducir en última instancia a una gestión forestal sostenible (GFS). La aceptación continuada de permisos de exportación FLEGT por parte de la Unión Europea debe estar vinculada a un progreso satisfactorio por parte de los países socios en la ejecución del programa de acción.
- Los puntos débiles y las injusticias de la legislación de un país socio deben ser identificadas, y las propuestas para el cambio deben decidirse a través de un proceso que implique a todos los actores y actoras: la transparencia y la participación en la reforma legislativa son condiciones básicas de una buena gobernanza. **El mandato de negociación de la Comisión debe especificar que la primera etapa del programa de actividades de todo acuerdo de asociación FLEGT incluirá la revisión, realizada de manera participativa, del conjunto de leyes del país socio relacionadas con el bosque (incluyendo leyes de derechos humanos, leyes de derechos consuetudinarios, etc.) de manera que permita identificar los puntos débiles y las injusticias.** A partir de esta revisión deben establecerse propuestas de cambio dirigidas a solventar las debilidades e injusticias identificadas.
- La verificación independiente de la legalidad realizada antes de la emisión de un permiso de exportación y la supervisión independiente del sistema de permisos es fundamental para el éxito del sistema. **La Comisión debe asegurar que los procedimientos de verificación y supervisión adoptados por todos los países socios sean eficaces y transparentes.** Los criterios de una verificación y supervisión eficaz deben formar parte, por tanto, del mandato de negociación de la Comisión. Los reconocimientos independientes por parte de grupos de la sociedad civil deben ser parte del proceso.
- Los acuerdos de asociación deben elaborarse a través de un proceso participativo que incluya a todos los actores y actoras. Es esencial que el proceso de elaboración de los acuerdos FLEGT comprometa ampliamente a actores y actoras no estatales favorables a una forestería comunitaria, y que estén dirigidos a crear responsabilidad pública y a mejorar la transparencia de la gestión forestal. **El mandato de negociación debe establecer condiciones claras para el proceso de elaboración de los acuerdos de asociación FLEGT y hacer la adopción de éstos condicional al apoyo de una gama representativa de actores y actoras no estatales.**
- La emisión de permisos de exportación solamente a los productos destinados a la Unión Europea incrementa la probabilidad de perpetuar las exportaciones de productos forestales ilegales hacia la Unión a través de su blanqueo por terceros países. Este hecho limitará el impacto y la legitimidad del sistema. **La emisión obligatoria de permisos de exportación a todas las exportaciones y a todas las destinaciones debe ser condición previa de todo acuerdo de asociación.**

**Los principios esenciales se elaboran más a fondo en las tres secciones siguientes:**

1. principios que conforman el contenido de los acuerdos de asociación en lo referente a la gestión forestal;
2. principios que conforman el diseño y la ejecución de los permisos de exportación;
3. principios que conforman el proceso de desarrollo e implementación de los acuerdos de asociación.

---

## **2. Principios que conforman el contenido de los acuerdos de asociación en lo referente a la gestión forestal**

### **Un acuerdo de asociación es un componente del programa forestal nacional**

Los acuerdos de asociación deben centrar la acción contra la tala ilegal desde el contexto de un programa más amplio del país socio que tenga como objetivo alcanzar la gestión forestal sostenible. Las acciones precisadas en el acuerdo de asociación deben ser complementarias a otras acciones que estén llevándose a cabo por el país socio y deben definir claramente cuales son sus conexiones con éstas.

### **Un acuerdo de asociación debe incluir un programa de acciones por etapas y precisar su calendario de implementación**

Los acuerdos de asociación FLEGT deben comprometer al país productor a un programa de actividades por etapas sujeto a un calendario definido y que tenga como objetivo alcanzar mejoras en el sector de la gobernanza forestal. Este programa debe conducir en última instancia a una gestión sostenible de los bosques. Según lo especificado por el Consejo en sus Conclusiones al Plan de Acción FLEGT, estas mejoras deben incluir especialmente una consolidación de los derechos de arrendamiento y de acceso a la tierra para las comunidades marginadas, rurales y poblaciones indígenas; una consolidación de la participación de todos los actores y actoras - especialmente de los no estatales y de las poblaciones indígenas - en la elaboración y ejecución de políticas; un incremento de la transparencia de las operaciones de explotación forestal; y una reducción de la corrupción asociada a la adjudicación de concesiones forestales y a la producción y comercio de madera.

### **Las leyes existentes deben ser revisadas en un proceso transparente y participativo**

Las leyes existentes en los países socios pueden ser injustas, poseer una cobertura inadecuada si se comparan con los principios básicos de la gestión forestal responsable, y/o ser ambiguas o contradictorias, haciendo difícil, e incluso imposible, su aplicación y la verificación de la legalidad de un producto. La emisión de permisos de exportación no debe comenzar hasta que las leyes existentes hayan sido revisadas en un proceso transparente y abierto a todos los actores y actoras, y donde los vacíos, las ambigüedades y la verificabilidad hayan sido identificados. La revisión de la legislación seguida de propuestas de reforma y promulgación de enmiendas debe ser la primera etapa del programa de acciones especificado en un acuerdo de asociación.

### **El acuerdo de una definición de legalidad o de principios básicos de una gestión forestal responsable**

Las legislaciones existentes en los países socios pueden proporcionar una cobertura incompleta, ser injustas, o ser ambiguas. Sin una definición clara de legalidad se permitirá que sistemas legislativos diversos sirvan como base para obtener permisos de exportación en diferentes países, o que estos permisos se basen en leyes injustas tales como la pena de muerte propuesta por el gobierno indonesio a los responsables de la tala ilegal. La carencia de una definición clara también conduciría a la creación de desigualdades que darían ventajas a aquellos países socios que basen la emisión de sus permisos de exportación en un sistema legal poco estricto sobre los que apliquen un sistema más constringente.

El mandato de negociación de la Comisión debe, por tanto, establecer unos criterios básicos que puedan ser utilizados para determinar la legalidad de la producción de la madera. Los criterios deben definir los principios básicos de gestión forestal responsable que deben formar parte de las leyes de un país socio y ser apoyados por sistemas de aplicación eficaces. De esta manera la Unión Europea satisfará sus responsabilidades hacia sus ciudadanos de asegurar que su consumo de productos forestales no causa daños ambientales ni sociales, y el país productor satisfará su responsabilidad

---

de proteger los derechos y los valores de sus ciudadanos contra los impactos potencialmente negativos de las reglas de la Unión Europea.

Para la elaboración de estos criterios deben tenerse en cuenta las condiciones de sistemas similares - por ejemplo, la certificación de madera SGS -, y los principios desarrollados por un grupo múltiple de actores indonesio<sup>3</sup> en un proyecto ejecutado conjuntamente por los gobiernos indonesio y británico - y estos criterios deben ser desarrollados a través de un proceso transparente abierto a todos los actores y actoras.

#### **Sugerencia para definir un nivel básico de gestión forestal responsable**

Las leyes de un país de socio deben prever lo siguiente:

- Asignación del bosque a la producción maderera.** La asignación del bosque a la explotación forestal debe realizarse a través de un proceso transparente que incluya una evaluación social y ambiental estratégica y el consentimiento informado previo de las comunidades dependientes del bosque.
- Derechos de arrendamiento y del uso de la tierra.** Debe existir una definición clara de la personalidad jurídica y de los derechos de arrendamiento en los territorios en los cuales se lleva a cabo la tala. La concesión de derechos de usuario debe realizarse a través de un proceso justo y transparente que incluya salvaguardias de protección de los derechos consuetudinarios.
- Plan de gestión forestal.** Toda explotación forestal debe estar precedida de la elaboración de un plan de gestión forestal que siga unas reglas prescritas y que esté sujeto a un análisis ambiental y social y a la aprobación de una instancia gubernamental.
- Conformidad con el plan de gestión forestal.** Las operaciones forestales deben estar supervisadas por una instancia gubernamental que debe suspender los derechos en caso de desviación del plan de gestión forestal.
- Relaciones comunales.** Las empresas de gestión forestal deben llevar a cabo de manera obligatoria procedimientos de consulta con las comunidades locales durante la preparación del plan de gestión forestal y antes del comienzo de aquellas operaciones susceptibles de tener un impacto significativo, y deben contar con procedimientos de resolución de desacuerdos.
- Derechos de los trabajadores.** Las empresas de gestión forestal deben poseer salvaguardias que protejan la salud y el bienestar de su personal, incluyendo contratistas, y el control de su aplicación debe ser realizado por una instancia gubernamental.

### **3. Principios que conforman el diseño y aplicación de los permisos de exportación**

#### **Los permisos de exportación deben aplicarse a todas las exportaciones**

La concesión de permisos de exportación solamente a aquellos productos destinados a la Unión Europea aumenta la probabilidad de continuar recibiendo exportaciones de productos madereros ilegales en la Unión a través de su blanqueo por terceros países. Este hecho limitará el impacto y la legitimidad del sistema. La emisión de permisos de exportación a todos los productos exportados debe ser condición previa de todo acuerdo de asociación FLEGT.

#### **La aceptación por parte de la Unión Europea de permisos de exportación debe ser condicional a un progreso satisfactorio del programa de acción**

Debe existir una disposición que permita a Comunidad Europea la suspensión del reconocimiento de un permiso de exportación en caso de que el país productor no realice suficientes progresos en virtud de las etapas precisadas en el acuerdo de asociación.

---

<sup>3</sup> La definición indonesia de legalidad está disponible en: <http://www.illegal-logging.info/papers/Z%20Introduction%20and%20Principles.htm#Principles>. Un informe que evalúa el proceso: Colchester, M. (para The Nature Conservancy) 2004. *Strengthening the Social Component of a Standard for Legality of Wood Origin and Production in Indonesia*

---

### **Puesta en práctica de procedimientos para el control de la trazabilidad en el transporte (o cadena de custodia)**

Los países socios deben establecer procedimientos que deben ser seguidos de manera estandarizada por todos los operadores de las cadenas de custodia. Los procedimientos deben ajustarse a las mejores prácticas internacionales, como las normas del FSC o normas equivalentes.

### **El sistema de trazabilidad debe ser aplicado a todo material destinado a la exportación**

Para evitar el blanqueo de madera ilegal a través de países no-socios, los permisos de exportación deben aplicarse a todas las exportaciones. Para permitir la verificación de la legalidad, los países socios deben hacer obligatorio el sistema de cadena de custodia a todas sus exportaciones.

### **Emisión de permisos de exportación por un cuerpo independiente**

La emisión de los permisos de exportación puede ser realizada 1) por un organismo gubernamental que sea una entidad diferente, no sometida a la influencia de las autoridades forestales ni a las autoridades de gestión forestal gubernamentales; o 2) por un cuerpo privado independiente a los intereses de la industria, y autorizado por el gobierno a expedir permisos en su favor.

### **El cuerpo de expedición de permisos de exportación debe realizar verificaciones de manera activa**

La emisión de los permisos de exportación no debe limitarse a comprobar si existe o no una cadena de custodia certificada para el envío (o si existe un sistema de cadena de custodia en el momento de la expedición en caso de que la verificación se haga a nivel de sistema en vez de por envíos individuales) y de añadir una firma. La prueba de legalidad debe ser proporcionada a la autoridad que expide los permisos, en caso contrario ésta debe inspeccionar si hay evidencia de ilegalidad que pueda justificar la detención del envío hasta que se hayan realizado controles complementarios.

### **Verificación por un organismo independiente**

El organismo que verifica la conformidad con la legalidad y la seguridad de la cadena de custodia debe ser independiente al gobierno, separado de la autoridad que expide los permisos de exportación, y no debe tener ninguna relación con el comercio de productos madereros excepto como cuerpo de verificación. El acuerdo de asociación debe especificar los procedimientos que serán utilizados para verificar la conformidad con la legislación especificada y la seguridad de la cadena de custodia.

### **Verificación física del producto y de documentos por las autoridades aduaneras**

La declaración aduanera es la última inspección dentro del sistema del país de socio. Además de verificar la legalidad de la documentación (permiso de exportación y, eventualmente la copia del acta de verificación), las autoridades aduaneras deben tener el poder de realizar inspecciones físicas de mercancías, y de buscar en los barcos y detenerlos si hay sospecha de ilegalidad.

### **Recuento real por la instancia de verificación y por aduanas**

Es esencial que la instancia de verificación tenga la capacidad de realizar, de manera conjunta o independiente a las autoridades aduaneras, un recuento real de los envíos en el momento de cargar los troncos o los paquetes de madera sobre las naves.

### **Supervisión por parte de la sociedad civil**

Se ha demostrado que un sistema de supervisión llevado a cabo por organizaciones independientes con la participación de la sociedad civil es importante para asegurar que los procedimientos de verificación de legalidad y la cadena de custodia funcionen correctamente, y para comprobar si existe madera ilegal que no haya sido detectada por el sistema de permisos de exportación. Para que puedan desarrollar sus funciones eficazmente, las organizaciones de control de la sociedad civil deben tener libre acceso tanto a datos como a premisas.

---

## 4. Principios que conforman el proceso de desarrollo e implementación de los acuerdos de asociación

### Negociación transparente con amplia participación de actores

Los acuerdos de asociación tienen como finalidad la mejora de la gobernanza, y la buena gobernanza prevé la participación de actores y actoras no estatales en el desarrollo de la política e instrumentos políticos. Además, el éxito o el fracaso de un acuerdo de asociación depende en parte del apoyo de estos actores y actoras, y de su implicación en su ejecución.

El mandato de negociación debe establecer un proceso claro de consulta de actores y actoras no estatales en la elaboración de los acuerdos de asociación FLEGT y debe fijar un umbral para la participación mínima de los diversos grupos sociales – especialmente de actores locales - antes de que un acuerdo pueda ser concluido. Este hecho permitirá asegurar que ningún acuerdo de asociación pueda ser finalizado en aquellos países donde las organizaciones de la sociedad civil no puedan participar libremente en debates públicos.

### Aspirar a crear transparencia y responsabilidad pública

La carencia de transparencia y de responsabilidad son problemas serios del sector forestal en numerosos países productores del norte y del sur. Lo demuestra claramente el hecho de que muchos países madereros - como Camerún, Indonesia y Myanmar (Birmania) - figuren entre los diez primeros del Índice de Corrupción de 2003 de Transparency International<sup>4</sup>. La tala industrial, incorporada en el sistema de concesiones en función, es en estos países una de las principales fuentes de tala ilegal. Incrementar la transparencia y eliminar la corrupción son los primeros obstáculos a superar. La ayuda a los países productores debe hacerse condicional a que proporcionen todo tipo de información necesaria (tal como legislación, mapas de la concesión, datos de las compañías de la concesión, permisos de tala, permisos de transporte, etc.) para que esto se lleve a cabo.

### Controles y revisiones regulares

Para asegurar que los países socios están en buen camino para satisfacer sus compromisos, debe existir una supervisión tanto del progreso realizado a través de las diferentes etapas del acuerdo de asociación, como de la eficacia de los permisos de exportación y de otras medidas ejecutadas según los términos de los acuerdos de asociación. La información sobre la puesta en práctica de cada acuerdo de asociación debe estar disponible públicamente para que todos los actores y actoras puedan ayudar a que el progreso sea satisfactorio y las medidas eficaces. Un informe sobre los progresos realizados que siga lo acordado en cada acuerdo de asociación debe ser preparado anualmente. El informe debe incluir un análisis de los impactos de las acciones que han sido tomadas e identificar las razones por las que los resultados del proceso se desvían, positiva o negativamente, de lo previsto. Este ejercicio servirá de aprendizaje a la Comunidad y al país socio concerniente, a otros países socios y a países socios potenciales. El informe debe ser de disponibilidad pública.

### Contactos

Saskia Ozinga	Sebastien Risso	Beatrix Richards
FERN	Greenpeace European Unit	WWF EPO
<a href="mailto:saskia@fern.org">saskia@fern.org</a>	<a href="mailto:sebastien.risso@diala.greenpeace.org">sebastien.risso@diala.greenpeace.org</a>	<a href="mailto:brichards@wwf.org.uk">brichards@wwf.org.uk</a>
+44 1608 652895	+32 2 274 19 01	+33 1 55258488

---

<sup>4</sup> Ver <http://www.transparency.org/cpi/2003/cpi2003.es.html>