

# MADERA BAJO LICENCIA FLEGT Y POLÍTICAS DE COMPRA PÚBLICA DE ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Tomando como referencia el desarrollo de los primeros Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA), parece claro que los acuerdos ofrecen mucho más que legalidad y sostenibilidad a nivel de la unidad de manejo forestal. Esta nota informativa explica como los AVA son un complemento a la certificación forestal y pueden ayudar a las políticas de compra pública a ofrecer un conjunto de políticas más amplio dirigido a promover y apoyar la sostenibilidad forestal a largo plazo.

## 1. POLÍTICAS DE COMPRA DENTRO DE UN CONTEXTO DE POLÍTICAS MÁS AMPLIO

Las políticas de compras públicas de muchos Estados Miembros de la UE requieren que los productos maderables provengan de bosques gestionados de manera sostenible. Estas políticas forman parte de un conjunto de políticas más amplio a nivel de Estado Miembro y de la UE, todas ellas dirigidas a promover y apoyar la sostenibilidad forestal a largo plazo. Entre los objetivos claves de estas políticas encontramos:

- **Mejor Gobernanza:** asegurar una mejor gobernanza y detener la tala ilegal o el comercio ilegal de madera (objetivo del Plan de Acción de la UE para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales –FLEGT, siglas en inglés– y prioridad para muchos Estados Miembros);
- **Desarrollo:** asegurar que los bosques contribuyen a un crecimiento económico y una reducción de la pobreza (el fundamento de la mayoría de la ayuda al desarrollo para el sector forestal, el compromiso de los estados miembros con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, y un objetivo del FLEGT);
- **Cambio climático:** la reducción de emisiones de carbono por deforestación y explotaciones y pérdidas forestales (compromisos emergentes a REDD+ bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC));
- **Derechos de los pueblos indígenas:** reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas y de aquellos que dependen del bosque (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas);
- **Biodiversidad:** protección de los bosques como reservorios de biodiversidad importantes (compromisos bajo el Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD en inglés));
- **Garantía de suministro:** asegurar un suministro sostenible a largo plazo de materias primas incluyendo madera y biomasa (una preocupación creciente sobre la garantía de suministro a largo plazo de materias primas, a medida que se intensifica la demanda de alimentos y combustible).

Las políticas de compras públicas se centran específicamente en los mercados de madera y en su impacto en los bosques. El objetivo de estas políticas ha sido por tanto el asegurar que la compra de productos

de madera no contribuye a la degradación y pérdida del bosque<sup>1</sup>, a la vez que proporcionar liderazgo en los mercados de productos de la madera estableciendo estándares para las compras públicas.

El objetivo de esta Nota Informativa es examinar en qué medida han ayudado los Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) FLEGT (ver Caja 1) a lograr los objetivos de las políticas de compras públicas.

### Caja 1: Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) FLEGT

Un AVA es un acuerdo comercial, compatible con la OMC, de colaboración conjunta entre un país productor y la UE para detener la tala ilegal. Aun siendo voluntarios, los AVA son legalmente vinculantes para ambas partes una vez han sido firmados. El objetivo de los AVA es promover la reforma política y legal, la transparencia y buena gobernanza, el fomento de capacidades, la mejora de mecanismos de control, seguimiento y verificación del cumplimiento legal, una mejor recolección de tasas y rentas, y una cuota de mercado más segura y mejorada.

Los AVA incorporan un sistema para asegurar la legalidad que:

- define lo que se considera como madera legal;
- verifica el cumplimiento de acuerdo a esta definición;
- da seguimiento a los productos desde el bosque hasta su exportación;
- otorga licencias para la exportación, proporcionando así seguridad a los mercados;
- comprueba de manera independiente todos los elementos del sistema.

El AVA tendrá en cuenta en cada país las diferencias nacionales inherentes en temas de gobernanza y legislación forestal, el tipo de bosque y derechos de la propiedad, el tipo de comercio de madera, las iniciativas vigentes en el sector forestal y la capacidad de cada país de implementar acuerdos.

El cumplimiento de estos compromisos en algunos países en vías de desarrollo requerirá de un considerable fortalecimiento institucional y fomento de capacidades. Los AVA identificarán áreas en las que exista una necesidad de apoyo técnico y financiero.

Más información sobre cualquier aspecto de FLEGT, incluyendo los AVA y licencias legales, en la serie de Notas Informativas FLEGT de la UE: [http://ec.europa.eu/development/policies/9/intervencionareas/environment/forest/forestry\\_intro\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/policies/9/intervencionareas/environment/forest/forestry_intro_en.cfm)

<sup>1</sup> Las primeras políticas de compras públicas para la madera aparecieron como respuesta a una preocupación del público sobre la tala ilegal y la desaparición del bosque, particularmente en el trópico. A medida que otros temas como la conservación de la biodiversidad, el cambio climático y el respeto por el derecho a los recursos se han convertido en temas de actualidad, lo mismo ha sucedido con las políticas de compras públicas, como una herramienta en respuesta a un rango más amplio de preocupaciones.



## 2. FACILITANDO LA SOSTENIBILIDAD MEDIANTE POLÍTICAS DE COMPRA PÚBLICA

Aunque el objetivo general sea la gestión sostenible de los bosques, todas las políticas de compra pública aceptan en la actualidad tanto la ‘legalidad’ como la ‘sostenibilidad’. Dentro de un contexto de políticas de compra, se acepta actualmente la legalidad como un primer paso hacia la sostenibilidad.

Para poder implementar estas políticas en la práctica es necesario definir lo que es gestión forestal ‘legal’ y ‘sostenible’. Las definiciones de legalidad indican el alcance de las leyes aplicables<sup>2</sup>. Las definiciones de sostenibilidad están basadas en criterios acordados internacionalmente<sup>3</sup> sobre gestión forestal sostenible. En ambos casos, estas definiciones se centran específicamente en el cumplimiento a escala de la unidad de manejo forestal (UMF) de la que se está aprovechando la madera, para lo cual la certificación de la UMF es utilizada habitualmente como prueba de sostenibilidad.

El hacer hincapié en asegurar el cumplimiento a escala de UMF funciona bien en países en los que el marco legislativo nacional contribuye con aquellos elementos de sostenibilidad que no se pueden lograr a escala de UMF individual. Sin embargo, el cumplimiento a escala de UMF podría no ser suficiente para garantizar la sostenibilidad en países en los que no hay una gobernanza enérgica del sector forestal y los bosques en general no están bien gestionados – una situación común en los trópicos en particular. Existe una serie de razones para ello, mencionadas a continuación.

### 2.1. ALCANCE

Algunos aspectos de la sostenibilidad se pueden lograr solamente hasta cierto punto a escala de una UMF. Estos incluyen el asegurar una capacidad institucional adecuada y buena gobernanza, que requiere en ambos casos involucramiento y capacidad gubernamental; y una protección efectiva de funciones de ecosistema y biodiversidad, que abarcan más allá de una UMF individual y requieren una gestión a escala de paisaje. Estos aspectos de la sostenibilidad requieren un marco institucional y de políticas que funcione a nivel nacional. Cuando este no esté disponible, la gestión a escala de UMF no podrá ofrecer una sostenibilidad completa (ver Figura 2.1).

<sup>2</sup> Por ejemplo, la definición de legalidad en las políticas de compras públicas de Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido requieren que el gestor o propietario forestal posea el derecho de uso legal del bosque y cumpla con los requerimientos legales locales y nacionales (incluyendo aquellos relacionados con la gestión forestal, el medio ambiente, laborales y de asistencia social, de seguridad e higiene laboral, y de derechos de uso y tenencia que tengan otras partes). Además, deben abonar todos los derechos y tasas exigibles y cumplir con los requerimientos de CITES.

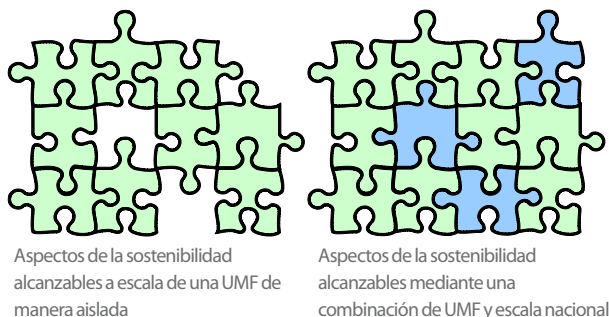
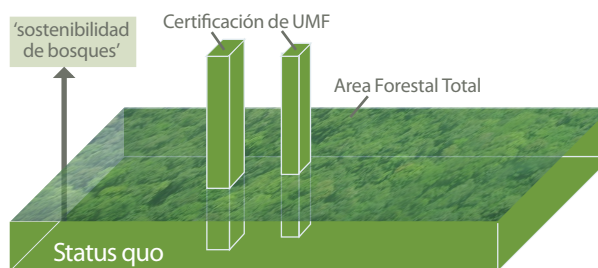


FIGURA 2.1  
Representación esquemática de la implementación de la sostenibilidad a escala de UMF y nacional.

### 2.2. IMPACTO

La implementación de una gestión sostenible a escala de UMF puede lograr un nivel de sostenibilidad más allá de los requerimientos legales, pero el impacto total será limitado en países en los que solamente una pequeña proporción de UMF implementan una gestión sostenible. Un proceso de implementación a nivel nacional de la gestión legal como el requerido por los AVA (ver Caja 1) podría no lograr una sostenibilidad total, pero puede contribuir a una buena gobernanza, desarrollo, conservación de la biodiversidad, mitigación del cambio climático y un reconocimiento de los derechos a los recursos para una gran parte del sector forestal y por tanto producir un impacto muy significativo en su totalidad.

#### Situación en países con una gobernanza inadecuada



#### Proceso AVA: aumento de la sostenibilidad a nivel nacional

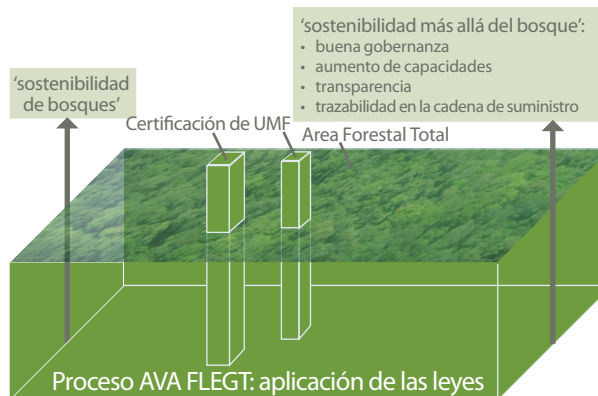


FIGURA 2.2  
Representación esquemática del impacto relativo de implementar una gestión forestal sostenible en unas pocas UMF frente a implementar los aspectos de sostenibilidad requeridos por una serie de leyes identificadas en un AVA a nivel nacional.

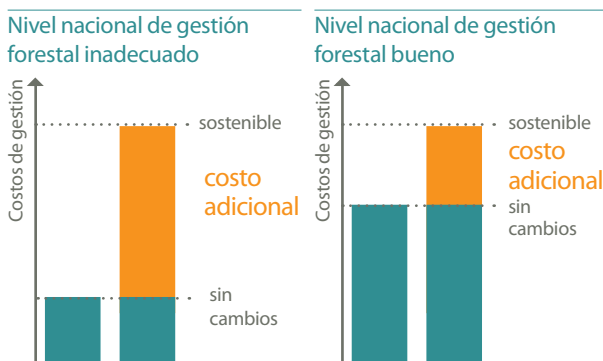
<sup>3</sup> Las Directrices Generales Paneuropeas a Escala Operativa para una Gestión Sostenible de los Bosques, aprobadas por la Conferencia Ministerial sobre Protección de Bosques en Europa (2–4 de Junio de 1998); los Principios Forestales de la CNUMAD (Río de Janeiro, junio de 1992); los Criterios e Indicadores de la OIMT para la Gestión Forestal Sostenible.

### 2.3. REDUCCIÓN DE BARRERAS

Los costos y retos de un control efectivo y la certificación a escala de UMF son habitualmente mayores cuando la gobernanza forestal no es buena, la capacidad de regulación es limitada, los derechos y prioridades de las partes interesadas entran en conflicto o no están claros, y cuando funciones importantes del bosque como la protección de la biodiversidad no estén gestionadas adecuadamente a nivel nacional. Además, los costos adicionales de la implementación de una gestión sostenible son mucho mayores comparados con seguir con las prácticas habituales. Esto crea una gran desventaja competitiva para las compañías que intentan implementar prácticas sostenibles y buscan la certificación. Como resultado, la implementación de una gestión forestal sostenible a nivel de UMF es muy lenta e incluso cuando se logra puede ser que no se mantenga a largo plazo porque no sea viable económicamente. Este modelo es muy común en los trópicos, en donde la certificación es aun limitada y las empresas tardan años en lograr una gestión sostenible.

FIGURA 2.3

Costos relativos de la implementación de una gestión forestal sostenible en países con un nivel elevado de gestión forestal a nivel nacional incluyendo buena gobernanza, instituciones, marcos de políticas, planificación y aplicación frente a países donde no lo hay.



### 2.4. FUGAS

Cada vez hay más pruebas provenientes de otros sectores (p.ej. bioenergía y REDD) de que cuando un área está bien gestionada dentro de un contexto general de gobernanza y gestión inadecuados, esto causa frecuentemente fugas o cambios indirectos de uso de la tierra (CIUT). Las malas prácticas se trasladan simplemente del área bien gestionada a otra área sometida a menos controles, resultando en una ganancia neta nula en cuanto a sostenibilidad. Para evitar esto, se debe tener en cuenta el contexto nacional o de paisaje, además de la unidad de manejo individual<sup>4</sup>.

Está claro que el poner énfasis en la sostenibilidad a escala de UMF de manera aislada podría no ser el modo más efectivo de apoyar la sostenibilidad en países con instituciones y gobernanza inadecuados, y que podría ser más efectivo el apoyar mejoras en la gobernanza y gestión del sector forestal en su totalidad.

## 3. CONTRIBUCIÓN DE LOS AVA FLEGT A LA SOSTENIBILIDAD

Los Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) FLEGT requieren el desarrollo e implementación de un marco legal que funcione, pudiendo este ofrecer componentes importantes de gestión forestal sostenible para la totalidad del sector forestal, tratar aspectos de la gestión forestal sostenible que no se pueden lograr a escala de UMF individual, y crear un ambiente más propicio para la implementación de prácticas sostenibles por parte de UMF individuales y para que busquen la certificación. Podría ayudar también a reducir los problemas de fugas y cambio indirecto de uso de la tierra. El reconocimiento de la madera bajo licencia FLEGT dentro de las políticas de compra pública puede proporcionar un incentivo importante para que muchos países se involucren en un proceso de AVA y lo firmen posteriormente.

A continuación se mencionan algunas de las áreas específicas en las que los AVA y los sistemas de licencias resultantes contribuyen a la sostenibilidad.

### 3.1. FOMENTO DE LA BUENA GOBERNANZA DEL SECTOR FORESTAL

Uno de los mayores retos de muchos países forestales, particularmente en los trópicos, es una gobernanza inadecuada. Esto se traduce en un marco legal confuso y conflictivo, corrupción, falta de transparencia, derechos de uso de los bosques poco claros y una aplicabilidad de leyes inadecuada. En dicho contexto, es extremadamente difícil para un gestor forestal individual operar de manera sostenible, por las razones mencionadas previamente en la sección 2.

Los AVA ayudan a lograr un marco legal funcional. Hasta la fecha se han firmado tres AVA: todos ellos han incorporado un proceso de reforma legal que ha resultado en derechos más seguros, un mejor reparto de los beneficios y una mayor responsabilidad gubernamental. Todo esto ayuda a su vez a la lucha contra la corrupción. Al implementar los AVA con la ayuda de la UE y sus Estados Miembros, los países socios están cimentando su capacidad para regular y asegurar una GFS, así como incrementar su capacidad de gobernanza para implementar sus políticas y leyes forestales bajo una mayor responsabilidad.

Los AVA vinculan el desempeño de los gobiernos al comercio, y por tanto son capaces de fomentar cambios en el comportamiento institucional de todo el sector que ayuden a fomentar una gestión forestal responsable.

<sup>4</sup> Este asunto es actualmente el centro de mucha atención por parte del sector de biocombustibles (incluyendo la biomasa de madera), el cual considera los CIUT como un tema clave. También es un punto principal en la política reciente de la CMNUCC en la que se monitorearán nacionalmente las actividades forestales REDD+ para evitar fugas.

El proceso FLEGT logra esto a través de una serie de mecanismos dentro de los AVA incluyendo:

- un proceso para acordar la definición y alcance de la legalidad y los medios para verificar el cumplimiento legal por todas las partes interesadas: agencias gubernamentales reguladoras, empresas de gestión forestal, agencias gubernamentales locales y propietarios forestales;
- comprometerse a una mayor transparencia de información del sector forestal, de manera que la posesión de permisos y concesiones, tasas, estándares de manejo y desempeño se beneficien del hecho de compartir y recabar información, todo lo cual mejorará la responsabilidad y la gobernanza del sector;
- un requerimiento para la coordinación entre agencias que asegure la verificación del cumplimiento con las regulaciones del sector y fomente la colaboración necesaria para mejorar la gobernabilidad del sector.

Adicionalmente, FLEGT logra un mayor nivel de visibilidad merced a la publicidad política que logra cualquier acuerdo bilateral. La auditoría independiente del sistema y el involucramiento continuo de la UE, la sociedad civil y otras partes interesadas mantienen esta visibilidad durante toda la implementación. Ningún otro enfoque hacia la sostenibilidad, incluyendo la certificación, proporciona tal nivel de escrutinio a escala nacional.

### 3.2. APORTANDO MAYOR SOSTENIBILIDAD PARA TODO EL SECTOR FORESTAL

El objetivo a largo plazo del Plan de Acción FLEGT es la gestión sostenible del bosque. Los AVA requieren por tanto que las leyes incluidas dentro de los sistemas de licencias traten los tres pilares de la sostenibilidad –objetivos económicos, medioambientales y sociales<sup>5</sup>.

El objetivo de los AVA es fomentar la gestión forestal sostenible en países productores de madera mediante la mejora de la aplicabilidad de las leyes forestales y la gobernanza<sup>6</sup>. La legislación forestal ya está basada en algunos países en la premisa de una gestión forestal sostenible, de modo que una mejor aplicabilidad de las leyes llevará a una gestión forestal más sostenible. Cuando este no sea el caso el Plan de Acción de la UE establece claramente que la UE debería estimular la realización de una revisión del marco legal. Existe la premisa de que esta revisión debería ser llevada a cabo mediante un proceso integrador de partes interesadas múltiples.

Este proceso para el acuerdo del alcance de las leyes a incluir e identificar dónde hacen falta reformas, junto con el marco legal existente en países que han acordado (o están en negociaciones) un AVA, conlleva muchos de los requerimientos de sostenibilidad de las políticas de compra pública de los Estados Miembros.

Aun cuando los requerimientos legales de un país no tengan tanto alcance como los requerimientos de sostenibilidad de las políticas de compra pública de los sistemas de certificación forestal, el objetivo de los AVA es asegurar su implementación para la totalidad del sector forestal a nivel nacional, de manera que el impacto total sobre la sostenibilidad sea sustancial.

Además, el proceso de desarrollo e implementación de un sistema de licencias podría estar basado en, o apoyar, los procesos mediante los que se desarrollan los estándares de certificación. En dichas situaciones, los procesos de AVA FLEGT serán un complemento a la certificación forestal a escala de UMF (y viceversa) a la hora de lograr los objetivos de sostenibilidad de la UE y sus Estados Miembros.

Los AVA FLEGT sientan las bases para la gobernanza del sector forestal a nivel nacional, forzando a todos los operadores y a las instituciones que supervisan el sector a cambiar su comportamiento hasta niveles que la implementación de la sostenibilidad a escala de UMF no puede lograr.

### 3.3. REQUERIMIENTOS CLAROS Y TRANSPARENTES

Tanto las políticas de compra pública como los sistemas de certificación requieren el cumplimiento legal como prerrequisito básico para demostrar sostenibilidad. Sin embargo, estos presentan grandes retos en países en los que las leyes están pobremente formuladas, poco claras, inconsistentes o no equitativas, causando incertidumbre a empresas y auditores sobre lo que constituye un cumplimiento adecuado. La resolución de estos asuntos es un elemento clave en las negociaciones de AVA FLEGT, que requieren una revisión del marco legal para asegurar que sea claro, consistente e interpretado correctamente. Esta revisión está incorporada en el acuerdo bilateral e identifica los principios, criterios, indicadores y verificadores acordados entre partes interesadas para monitoreo del cumplimiento con la ley nacional.

En los sistemas FLEGT, los incumplimientos no son identificados por un individuo (como en los sistemas de certificación), sino que están basados en un sistema legal e institucional exhaustivo. Las inconsistencias legales son aclaradas generalmente antes de que el sistema

<sup>5</sup> <http://www.euflegt.efi.int/uploads/Briefingnote2.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.euflegt.efi.int/uploads/Briefingnote6.pdf>

## El objetivo de los AVA es asegurar la implementación de los requerimientos legales para la totalidad del sector forestal nacional, de manera que el impacto general sobre la sostenibilidad sea sustancial.

se vuelva operativo de manera que quede claro a los auditores que pruebas son suficientes para demostrar el cumplimiento. Las definiciones de legalidad de AVA FLEGT facilitarán en gran medida la implementación de la certificación a escala de UMF, ya que los gestores y sistemas de certificación serán capaces de referirse a una definición de legalidad que es clara y ha sido acordada por todas las partes interesadas.

### 3.4. PROCESOS DE PARTES INTERESADAS MÚLTIPLES INCLUYENDO GOBIERNOS

Una de las mayores fortalezas de los sistemas de certificación voluntarios ha sido la aparición de procesos de partes interesadas múltiples para la realización de actividades tales como el desarrollo de estándares nacionales. Esto ha llevado a un cambio paradigmático en muchos países, en los que un amplio rango de partes interesadas participa en la discusión sobre lo que constituye en la práctica una gestión forestal sostenible. Sin embargo, al igual que con otros estándares voluntarios, el involucramiento de los gobiernos es habitualmente limitado. Esto no es siempre un problema, pero puede limitar el acceso de grupos de partes interesadas a quienes toman las decisiones en el gobierno.

El proceso de AVA FLEGT requiere un acuerdo entre partes interesadas a nivel nacional sobre la interpretación de áreas conflictivas de la legislación forestal mediante procesos de partes interesadas múltiples. Para esto, puede aprender de la experiencia que aporta la certificación. Sin embargo, el gobierno es una pieza clave del proceso en el caso de AVA FLEGT y potencialmente puede proporcionar

una plataforma de partes interesadas múltiples en la que la totalidad del abanico de partes interesadas dispone de acceso al mecanismo de toma de decisiones del gobierno. Esto crea un poderoso incentivo para una participación activa en estos procesos, en los que los resultados se traducen rápidamente en compromisos gubernamentales que quedan aprobados en un tratado internacional. Además, esto crea una gran oportunidad para tratar las deficiencias, desigualdades y la falta de coherencia de las políticas y normativa forestal existentes.

En Ghana, el proceso AVA FLEGT ha tenido exactamente este impacto al crear una nueva serie de relaciones y prácticas de colaboración entre el gobierno y las principales partes interesadas. Como resultado:

- los requerimientos están orientados a los retos de gobernanza actuales y las preocupaciones de las partes interesadas;
- hay menos conflictos en campo debido a que se han logrado acuerdos sobre temas difíciles y confusos con los que en el pasado se han visto plagadas las interacciones con partes interesadas.
- existe por primera vez un diálogo directo entre las partes interesadas y ciertos grupos de entre ellas, incluyendo al gobierno;
- una mayor aceptación de responsabilidades sobre los requerimientos por parte de las partes interesadas crea expectativas más realistas y comprensión de las obligaciones en campo;
- el diálogo crea presión más allá de los requerimientos legales y crea una estructura para que las partes interesadas puedan exponer preocupaciones importantes (p. ej sobre transparencia y reforma legal).

### 3.5. MONITOREO INDEPENDIENTE

La falta de supervisión del sector forestal en general en países con una pobre gobernanza forestal, y de actividades de verificación y que aseguren la aplicación de leyes por parte del gobierno, crea un reto para los sistemas de certificación. Los AVA FLEGT incorporan el requerimiento de un monitoreo independiente de la totalidad del sistema legal mediante auditorías independientes aprobadas por la UE, las cuales deberían proporcionar una garantía extremadamente alta, haciendo que las agencias de control se responsabilicen en mayor medida al asegurar que están realizando su trabajo correctamente.

El proceso de AVA FLEGT requiere un acuerdo entre partes interesadas a nivel nacional sobre la interpretación de áreas conflictivas de la legislación forestal mediante procesos de partes interesadas múltiples.



### 3.6. GESTIÓN MÁS ALLÁ DE LA UMF

En contraste con la implementación de sostenibilidad a nivel de UMF, los AVA FLEGT tratan un abanico de temas más amplio incluyendo los procesos y reglas que gobiernan la asignación de títulos forestales, la recolección de tasas, el transporte de productos maderables dentro del país, los requerimientos de importación de madera, los requerimientos de aprovechamiento y procesamiento de madera, y los procedimientos para el levante aduanero de madera para exportación. Todos estos son componentes cruciales de sostenibilidad para el sector forestal en general.

Además, los AVA FLEGT apoyan también mejoras como una mejor capacidad de verificación por parte de agencias gubernamentales de aspectos tales como los estándares de seguridad e higiene y derechos de los trabajadores. Estas podrían producir eventualmente un impacto más amplio en cuanto a desarrollo fuera del sector forestal.

### 3.7. IMPACTO A LARGO PLAZO

La implementación y certificación de sostenibilidad a escala de UMF es vulnerable a cambios de propiedad y gestión. Por ejemplo, si se vende un área de una UMF certificada a otro propietario forestal o gestor, y estos no están comprometidos con una gestión forestal sostenible, se pierde en dicho caso la sostenibilidad quedando pocos beneficios residuales o incluso ninguno. Mientras que aun es demasiado pronto para afirmarlo definitivamente, es probable que las mejoras en gobernanza, capacidad institucional y gestión forestal realizadas a través de los AVA FLEGT tengan más robustez debido al involucramiento de la totalidad del sector forestal.

## 4. INCORPORACIÓN DE OBJETIVOS POLÍTICOS MÁS AMPLIOS

El objetivo de un proceso de AVA FLEGT es fomentar la sostenibilidad a largo plazo de los bosques, la cual debería apoyar la incorporación de otros objetivos políticos.

**Mejor gobernanza y desarrollo:** El proceso de AVA apoya la aplicación de la legislación forestal, crea capacidad gubernamental para regular y asegurar una gestión forestal sostenible, y mejora la capacidad de gobernanza y la responsabilidad al implementar políticas y legislación forestales. Estos elementos mejoran la gobernanza y apoyan objetivos de desarrollo más amplios.

**Cambio climático:** Desde que se desarrollaron por primera vez las políticas de compra pública sobre madera, el cambio climático se ha establecido firmemente en la agenda política. Los Estados Miembros se han comprometido a reducir las emisiones de carbono

provenientes de la degradación y pérdida de área boscosa (p.ej. mediante la iniciativa REDD+ patrocinada por la CMNUCC). Actualmente se reconoce que una pobre gobernanza en muchos países claves con bosque lluvioso es una de las barreras más significativas para lograr una reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero debido a la deforestación y degradación de los bosques. Los AVA FLEGT han sido identificados como una herramienta efectiva para mejorar la gobernanza y como resultado, el entrar en una negociación de AVA FLEGT se ha impuesto como condición en algunos acuerdos bilaterales REDD+.

**Derechos de los pueblos indígenas:** Las reformas legales y ejercicios de determinación de alcance en países que han firmado un AVA sugieren que el requerimiento de un proceso de partes interesadas múltiples implica que los derechos de pueblos indígenas y de aquellos que dependen del bosque se reconocidos y protegidos en mayor medida.

**Biodiversidad:** El proceso de un AVA clarifica y hace aplicar la legislación, incluyendo la relacionada con la protección de bosques y la identificación y demarcación de áreas protegidas, las cuales son un componente esencial de la conservación de la biodiversidad. Además, el proceso de involucramiento de partes interesadas y acuerdo del alcance del cumplimiento legal crea un mayor apoyo por parte de los grupos de partes interesadas para la aplicación de las leyes que protegen la biodiversidad, lo cual es de importancia capital para combatir la caza ilegal.

**Garantía de suministro:** Es probable que una mejora en la gobernanza lograda mediante un proceso de AVA asegure un mejor suministro de madera a largo plazo debido a que se aplican mejor las normas sobre inventario, los límites de aprovechamiento y la recuperación del bosque, y a que se controla la tala y roturación ilegales.



Cuando un área está bien gestionada dentro de un contexto general de gobernanza inadecuada y gestión pobre, frecuentemente se observan fugas o cambios indirectos de uso de la tierra.

## Los AVA FLEGT y los sistemas voluntarios de certificación para UMF tienen como objetivo el fomentar la gestión sostenible del bosque, pero abordándolo desde ángulos diferentes.

### AVA FLEGT y certificación voluntaria: resumen de sinergias

Los AVA FLEGT y los sistemas voluntarios de certificación para UMF tienen como objetivo el fomentar la gestión sostenible del bosque, pero abordándolo desde ángulos diferentes. En países con una pobre gobernanza forestal y marcos legales inadecuados, la combinación de ambos enfoques podría ser más efectiva que la de cada uno por separado y actuar como un poderoso motor de cambio.

La certificación voluntaria de una UMF continúa poniendo presión sobre empresas individuales a un nivel de detalle que no alcanzan los AVA. Los AVA complementan tal detalle y aseguran que todas las compañías operan bajo las mismas reglas de juego, de manera que la totalidad del sector, y por ende del paisaje forestal, se encuentran sometidos a una gestión forestal responsable. La certificación proporciona un reconocimiento del mercado mediante declaraciones y etiquetado que no proporcionan los AVA FLEGT.

La certificación a escala de UMF aporta una experiencia que podría beneficiar al proceso de AVA FLEGT en varios aspectos, incluyendo:

- proporcionar un ejemplo en funcionamiento y probando que en la práctica se puede lograr una buena gestión forestal;
- mejorar la comprensión a escala de UMF de las interpretaciones de los requerimientos legales acordadas nacionalmente;
- incluir procesos de partes interesadas múltiples en las reformas legales para asegurar mayores derechos para las partes interesadas, mejorar la comprensión, y desarrollar la capacidad de incorporar las opiniones locales a las reformas legales a nivel nacional;
- aprovecharse de la experiencia del sector privado al implementar sistemas de trazabilidad, reduciendo así costos en el lanzamiento de sistemas nacionales;
- utilizar las auditorías de certificación de UMF como un medio de verificación, reduciendo así los costos y quizá mejorando la calidad y reputación mediante verificación por terceras partes adicionales.

La certificación de UMF se beneficiará igualmente de manera significativa de la mejora en gobernanza causada por el

proceso de AVA en varios aspectos, incluyendo:

- una mayor claridad en la interpretación de requerimientos legales debido a la aceptación y participación de todas las partes interesadas, lo cual reduce además los costos de consulta a escala de UMF;
- los sistemas nacionales de trazabilidad y cumplimiento con la legislación requeridos por los AVA deberían reducir el costo de certificación de UMF y de la cadena de custodia;
- una mayor transparencia y aceptación de responsabilidades aportada por el proceso de AVA asegurará una mayor disponibilidad de información de dominio público, incluyendo informes independientes de auditoría, datos de recolección y distribución gubernamental de tasas, e información sobre los términos y obligaciones de los contratos.
- una mayor capacidad institucional para gobernar el sector evitará la competencia con operaciones forestales ilegales, mejorará la normativa y supervisión de la gestión forestal, y reducirá conflictos con partes interesadas;
- una mejora en el nivel de aplicación de las leyes y control gubernamental de actividades forestales crea un ambiente adecuado para actividades de certificación.

La certificación a escala de UMF y los procesos de AVA FLEGT se refuerzan mutuamente, principalmente como resultado del aumento de capacidades que generan en el sector forestal. En países que cuentan con entidades de certificación locales acreditadas para sistemas de certificación internacionales, es probable encontrar auditores independientes disponibles con la pericia y experiencia apropiadas, quienes ayudarán a incrementar las capacidades.

Tanto a nivel de UMF como nacional se necesitan mecanismos similares para implementar y controlar sistemas de trazabilidad para productos forestales a lo largo de una cadena de suministro. El conocimiento de tales sistemas de trazabilidad, adquirido merced al desarrollo de sistemas de certificación nacionales, beneficiará los procesos de AVA.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En países con una pobre gobernanza forestal los AVA FLEGT fomentan la gestión forestal sostenible de manera diferente y complementaria a la de los sistemas de certificación y otros enfoques a escala de UMF ya reconocidos en las políticas de compras públicas de los Estados Miembros. La promoción conjunta de AVA FLEGT con estos otros enfoques para lograr los

requerimientos de políticas de compra a escala de UMF fomentará una mayor sinergia y es probable que mejore sustancialmente los estándares de gestión forestal y su aplicación en la práctica.

Esto a su vez puede llevar a una mejora en la calidad y reducción de costos de sistemas privados, y permitir una mayor adopción de la gestión forestal sostenible y la certificación en lugares en los que actualmente es muy difícil.

---

Diciembre 2010

La producción de esta nota informativa ha sido encargada por el Centro EU FLEGT del Instituto Forestal Europeo (EFI), financiado por la CE, el Reino Unido, los Países Bajos, Francia y Finlandia.

**proforest**

---