

El AVA en Honduras: Una oportunidad para continuar el proceso de reforma forestal iniciado con la Ley Forestal de 2007

En enero de 2013 Honduras y la Unión Europea (UE) iniciaron el proceso de negociación de un Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA). Un AVA es un acuerdo comercial bilateral entre la UE y un país exportador de madera cuyo objeto es garantizar que la madera comercializada entre ambos sea de fuentes legales y al mismo tiempo apoyar al país socio a mejorar su propia regulación y gobernanza del sector forestal. El presente documento discute algunos aspectos del sector forestal hondureño que podrían tener relevancia durante las negociaciones del AVA. El análisis se estructura en torno a los cinco elementos principales de un sistema para asegurar la legalidad de la madera.

Introducción

Un elemento central de un AVA es el establecimiento de un sistema para asegurar la legalidad (SAL) de la madera en el país exportador, cuya función es identificar la madera producida legalmente y asegurar que solo dicha madera legal es exportada a la UE (y otros mercados internacionales si el país exportador decide ampliar el SAL para cubrir otras exportaciones de madera)¹. Los cinco elementos básicos visualizados como necesarios para conformar un SAL meritorio de credibilidad son:

- Una definición de **madera legal** que describa las leyes del país socio que deben cumplirse y los medios (verificadores de legalidad) para determinar dicho cumplimiento;
- Un **sistema de trazabilidad de la madera** desde las operaciones forestales hasta el punto de exportación, que excluya la madera de fuentes desconocidas o ilegales y no permita que entre en la cadena de producción para la exportación (y, para los países que hacen el compromiso necesario, que tampoco entre en la cadena de suministro para el mercado doméstico);
- Un **sistema para verificar el cumplimiento** con todos los elementos de la definición de legalidad de la madera a lo largo de la cadena productiva;
- Un **sistema de emisión de licencias** para los productos madereros verificados como legales; y
- **Auditorías independientes** para garantizar a todas las partes interesadas que el sistema está funcionando según lo previsto, manteniendo así su credibilidad.

Honduras cuenta con una significativa experiencia en cada uno de estos cinco componentes, pero también se enfrenta a importantes desafíos para desarrollarlos de manera adecuada en el contexto de un AVA. Para cada uno de estos cinco elementos, el presente Boletín Informativo de Forest Trends describe algunas experiencias relevantes en Honduras y analiza algunos de los temas complejos o sin resolver que podrían tener importantes implicaciones durante el proceso AVA. El documento también destaca algunas de las opciones que los actores involucrados en la negociación del AVA podrían tener que elegir. En el caso de Honduras, dado su reducido volumen de exportaciones de madera a la UE, no está claro cuál será el enfoque del AVA y cómo será estructurado, por lo que este artículo asume (al momento de redactarlo) que será similar a los AVA de los países africanos y asiáticos cuyos vínculos comerciales con la UE son mucho más fuertes.

¹ Para información detallada sobre el Plan de Acción FLEGT de la UE y los AVA FLEGT, favor refiérase a http://www.euflegt.efi.int/portal/advanced_search/espa_ol/

Consideraciones en torno a la definición de madera legal

Uno de los primeros pasos del AVA en Honduras será llegar a una definición de ‘madera legal’, basada en las propias leyes y reglamentos del país. Esta sección introduce tres temas que tienen implicaciones considerables para esta tarea: el primero tiene que ver con la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (en adelante, Ley Forestal) aprobada en 2007; el segundo se refiere a la confusa situación de los derechos de propiedad en muchas zonas rurales del país; y el tercero toca brevemente la cuestión de los permisos de salvamento.

Ley Forestal de 2007

El desarrollo de una definición de madera legal bajo un acuerdo AVA FLEGT es responsabilidad de cada país socio. En algunos países AVA, esto ha demostrado ser un desafío complejo. En Ghana, por ejemplo, los actores locales reconocieron que las disposiciones jurídicas existentes debían someterse a reformas sustanciales antes de poder llegar a una definición aceptable de madera producida legalmente (Bekoe Ansah y Ozinga 2010). En Indonesia, el proceso se inició con unas 800 leyes, reglamentos y decretos relacionados con el sector forestal que debían tomarse en cuenta (Brown et al. 2008). En tales situaciones, resulta difícil decidir cuáles instrumentos jurídicos son fundamentales para la definición de legalidad de la madera.

Honduras se enfrentaba a una situación similar antes de la aprobación de la Ley Forestal en 2007, cuando existían múltiples leyes diferentes regulando el sector forestal. La ley de 2007 consolidó la dispersa legislación previamente existente en un único instrumento jurídico. La elaboración de la nueva Ley Forestal implicó un largo proceso de debates públicos con múltiples actores que se extendió por tres mandatos presidenciales. El impulso para su aprobación final fue promovido por una coalición sin precedentes de representantes del gobierno, comunidades rurales, grupos religiosos y ambientalistas que ayudaron a dar forma a la versión final de la ley. Su aprobación en septiembre de 2007 fue recibida como un éxito de la participación de la sociedad civil. Como resultado, importantes grupos locales y nacionales comparten hoy un alto sentido de apropiación de la Ley Forestal. Esto podría significar que la definición de madera legal en Honduras no requerirá reformas sustanciales a la legislación vigente como ha sido necesario en algunos procesos AVA en África o Asia – una visión compartida por múltiples grupos y actores en el país.

Sin embargo, los requisitos de auditoría no fueron un punto clave del debate cuando la Ley Forestal y sucesivamente su Reglamento General fueron elaborados. Ambas normas no se desarrollaron teniendo en cuenta posibles indicadores de cumplimiento legal. Por lo tanto, podría resultar difícil traducir su contenido en parámetros y verificadores de cumplimiento legal que sean prácticos y lo suficientemente buenos ante los ojos de la mayoría de los actores.

Algunos observadores también han señalado que la naturaleza de la Ley Forestal es demasiado normativa, en el sentido que incluye muchos aspectos que se podrían haber contemplado en disposiciones legales subsidiarias (Barrance y Vallejo 2007). La atención al detalle normativo en la Ley Forestal fue intencional con el fin de limitar la discrecionalidad en su interpretación (Sandoval Corea, com. pers., diciembre de 2012); sin embargo, una consecuencia de su especificidad legal podría ser aumentar el número de ‘medidas suplementarias de reforma’ que se deberán incluir en un anexo del AVA, puesto que incluso los cambios menores – que podrían ser necesarios para llegar a una definición operativa de legalidad de la madera – necesitarán pasar por el complejo proceso de reforma de la ley misma.

Otro tema relevante es la base jurídica subyacente a la definición de madera legal. Es ampliamente reconocido que dicha definición no debería limitarse a las leyes forestales y sus reglamentos, sino que debería incluir también otras leyes aplicables al sector forestal e importantes para lograr un manejo forestal sostenible, como por ejemplo las leyes de tenencia de la tierra, las normas que regulan las relaciones laborales, las restricciones y aranceles comerciales, las regulaciones ambientales y las normas fiscales, incluyendo claramente los gravámenes forestales. Además, en otros países AVA se le ha dado mucha atención también a la inclusión de acuerdos internacionales clave, como por ejemplo la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y el Convenio Nº 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Recuadro 1), los cuales han sido ratificados por Honduras.

Además de la identificación de estos múltiples instrumentos jurídicos, un desafío adicional es decidir cuáles de sus disposiciones deben ser incorporadas al concepto de ‘legalidad de la madera’. Dado que tanto el débil cumplimiento de la ley como su aplicación más estricta pueden afectar a diferentes actores de diversas maneras, es ampliamente reconocido que el proceso de decidir los elementos legales a incluir en la definición debe involucrar amplias consultas con todos los actores interesados (EFI 2009).

Recuadro 1. Consentimiento Libre, Previo e Informado

Varios artículos del Convenio Nº 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales hacen referencia a los principios del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI). En países como Ghana e Indonesia, la inclusión de los principios CLPI ha sido un tema importante en las negociaciones AVA. Por ejemplo, en Ghana el texto final no incluye una referencia explícita al CLPI, pero puede ser visto como un requisito ya que la matriz de legalidad del AVA hace referencia al "consentimiento escrito, individual o grupal, del dueño de la tierra" antes de poder otorgar un permiso de aprovechamiento a una empresa maderera (Bekoe Ansah y Ozinga 2010).

En Honduras es probable que el CLPI sea una importante demanda de las organizaciones indígenas. La Ley Forestal de 2007 reafirmó el principio de que el manejo forestal en áreas privadas debe llevarse a cabo de conformidad con los objetivos del propietario. También reafirmó que el corte comercial en tierras privadas requiere un plan de manejo forestal preparado por los dueños de la propiedad. Por lo tanto, el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) no puede autorizar actividades de aprovechamiento en territorios indígenas con títulos colectivos sin su solicitud expresa. La cuestión es más compleja en el caso de tierras que son oficialmente propiedad del Estado pero reclamadas por pueblos indígenas, como ocurre, por ejemplo, en algunas áreas de La Mosquitia en el noreste de Honduras. La puesta en práctica de subastas públicas de madera en pie en estas tierras podría ser motivo de preocupación. Las organizaciones indígenas podrían impugnar la legalidad de dicha madera si las subastas y las operaciones posteriores de aprovechamiento se llevaran a cabo sin un proceso de CLPI. Sin embargo, mientras que las subastas de madera en tierras nacionales son una posibilidad bajo la Ley Forestal, en la práctica el ICF las ha descartado y dichas subastas no se han llevado a cabo durante muchos años. Las actividades de aprovechamiento en bosques nacionales están siendo autorizadas únicamente a petición de organizaciones comunitarias locales en el marco del Sistema Social Forestal, el programa estatal que promueve el manejo forestal comunitario. Por lo tanto, muchos observadores locales esperan que el debate en torno al CLPI será menos controversial que en otros países AVA.

Tenencia del bosque

La cuestión de los derechos de tenencia sobre los recursos forestales es quizás el desafío más importante para la identificación de la legalidad de la madera en Honduras. La propiedad de la tierra, con frecuencia, no es un asunto simple y claro en el país. En las zonas rurales, la comprensión y documentación de los derechos de tenencia ha sido variada y contradictoria. Aunque en los últimos años han habido esfuerzos por hacer más coherente la titulación de tierras y reducir los tipos de títulos emitidos, los propietarios de tierra en Honduras cuentan con documentos emitidos en diferentes épocas, que reflejan distintas etapas de la evolución de la tenencia de la tierra en el país (Bonnard 1995). La tradición de la propiedad privada de la tierra, de hecho, tiene sus raíces en la época colonial, cuando la corona española otorgó tierra a ciudadanos considerados destacados, y continuó en los siglos XIX y XX con la emisión de títulos de propiedad en un principio directamente por los presidentes y posteriormente por diferentes instituciones del Estado, incluyendo las municipalidades. El resultado es una situación de tenencia compleja y con superposiciones de títulos.

A partir de los años 1980 ha habido una renovada atención política hacia la titulación de tierras. Después de dos décadas de fuerte intervención gubernamental en apoyo a la reforma agraria, en 1982 el gobierno de Honduras lanzó el Proyecto de Titulación de Tierras con el objetivo de mejorar la seguridad de la tenencia e incrementar la productividad agrícola (Jansen y Roquas 1998). La Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola de 1992 amplió estos esfuerzos de titulación a nivel nacional. Como resultado, más de 150000 títulos de tierras privadas fueron otorgados en los años 1980 y 1990 (Boucher et al. 2005), y dicha tendencia continúa hasta la fecha.

En teoría, estas actividades de titulación no deberían haber afectado las tierras nacionales cubiertas por bosque o clasificadas como áreas de "vocación forestal". Existen procedimientos legales que requieren el consentimiento previo de la autoridad forestal en tales casos. En la práctica, sin embargo, dichos procedimientos no se han seguido con regularidad, y miles de hectáreas con cobertura forestal han sido tituladas a propietarios privados en las últimas décadas.

Un número significativo de estos títulos sobre tierras forestales fueron obtenidos por grandes propietarios. Obtener un título requiere tiempo, dinero, información y conocimientos que la mayoría de los habitantes rurales pobres carecen (Bonnard 1995). A la inversa, muchos grandes propietarios pudieron aumentar el tamaño de sus propiedades mediante

presión económica, política e incluso coercitiva (Nelson 2003). De hecho, a pesar de ser uno de los objetivos originales, existe evidencia de que los esfuerzos de titulación no han logrado un cambio significativo en la distribución desigual de las tierras agrícolas – el Coeficiente Gini de concentración de la tierra se mantuvo arriba de 0,70 (Nelson 2003; Boucher et al. 2005).

Durante gran parte del siglo pasado la ocupación de tierras forestales era un mecanismo común, sancionado por la legislación, por medio del cual los hogares rurales accedían a la tierra. Como resultado, muchas áreas forestales eran habitadas y utilizadas por agricultores y comunidades mucho antes de que se emitieran títulos de propiedad privada. En muchas partes del país, los residentes locales sin título, y a veces incluso propietarios con títulos previos, han descubierto gradualmente que las tierras forestales y agrícolas de las cuales dependían eran reconocidas por el Estado como propiedad privada de otros propietarios. Esto ha dado lugar a la superposición de reclamos de tenencia y, en algunos casos, al desalojo violento por parte de los propietarios recientemente empoderados, como por ejemplo ha ocurrido en el Valle del Bajo Aguán en el noreste del país.

Más allá de los beneficios de la propiedad individual de la tierra, la privatización de las tierras forestales nacionales puede explicarse en parte por un incentivo económico perverso – evitar el pago del valor del tronconaje. Como se señaló brevemente en el Recuadro 1, el ICF ha descontinuado las subastas de madera en bosques nacionales, pero éstas fueron una práctica común en los pinares durante las últimas dos décadas. El sistema de subasta fue diseñado para aumentar los ingresos públicos provenientes de los recursos forestales y así ayudar a financiar la autoridad forestal. A pesar de indicios de colusión entre los oferentes de las subastas (EIA 2005), el mecanismo fue efectivo en aumentar gradualmente los precios de tronconaje obtenidos por la venta de madera en tierras públicas. Dado que las actividades de corte en tierras privadas no requieren el pago del tronconaje (solo una pequeña tarifa administrativa), resultó económicamente atractivo para comerciantes y empresas madereras tratar de evadir las subastas mediante la obtención de títulos de propiedad privada en tierras forestales públicas, a menudo falsificando documentos y sobornando funcionarios públicos (Álvarez 2009).

Aunque el posterior aprovechamiento pueda ser llevado a cabo de acuerdo con un plan de manejo forestal regularmente aprobado, la privatización fraudulenta de tierras forestales públicas es a menudo considerada como uno de los tipos más alarmantes de prácticas forestales ilegales en Honduras, porque va al corazón del clientelismo político y la corrupción en la gestión pública. A pesar de ser una problemática ampliamente reconocida, podría resultar difícil desarrollar y afinar un criterio específico de legalidad que pueda servir para evaluar el cumplimiento de la definición de madera legal cuando hay dudas sobre la legitimidad de los derechos de propiedad. La situación anterior es un reto significativo, dado que la mayor extracción de madera actualmente se realiza en tierras privadas.

Permisos de salvamento

Los permisos de salvamento podrían ser otro tema sensible para la definición de legalidad de la madera. Durante la última década han sido utilizados con frecuencia en Honduras, tanto en los bosques de pinos afectados por el gorgojo (*Dendroctonus frontalis*) como en los bosques latifoliados dañados por huracanes o talados para convertirlos a otros usos. La evidencia sugiere que los permisos de salvamento han sido ampliamente abusados (Richards et al. 2003; Sánchez et al. 2008; Global Witness 2009), lo que podría provocar algunas reservas sobre si se debe permitir la inclusión de madera de salvamento bajo la definición de madera legal. Mientras que su inclusión podría socavar la credibilidad del SAL, su exclusión podría aumentar la probabilidad de que los permisos de salvamento continúen siendo objeto de abusos.

Consideraciones relacionadas con el sistema de trazabilidad de la madera

Honduras exporta muy poca madera a la UE. En los últimos años, el valor anual del comercio de los productos básicos² AVA exportados a la UE ha sido a menudo menor a US\$1 millón. Esto plantea importantes cuestiones sobre el enfoque del sistema de trazabilidad de la madera del AVA, que deberá rastrear los productos de madera desde el sitio de corte hasta el punto de exportación y dictaminar sobre el nivel de adhesión a los estándares legales establecidos en la

² En el caso de Honduras, dado que no exporta madera en rollo, principalmente madera aserrada, tableros y durmientes.

definición de madera legal. Este problema, aparentemente técnico, tiene importantes implicaciones políticas. Honduras tendrá que decidir entre diferentes opciones:

- Una opción podría ser incluir solo la madera y productos madereros exportados a la UE. Sin embargo, dado el reducido volumen involucrado, el AVA probablemente no tendría mucho efecto en la calidad general de la gobernanza forestal, que es uno de los objetivos fundamentales de la iniciativa FLEGT. El Plan de Acción FLEGT, de hecho, reconoce que el tema de la legalidad de la madera debe ser un punto de entrada a preocupaciones más amplias de gobernanza (EC 2007).
- Otra opción podría ser rastrear toda la madera para exportación, sin importar el destino. Esto permitiría un impacto más amplio sobre la gobernanza forestal, pero se corre el riesgo de crear un sistema de dos niveles de suministro de madera: madera legal y apropiadamente verificada para los mercados de exportación; y madera de legalidad incierta, y de dudosos estándares ambientales y sociales, para el consumo interno. Esto podría ser particularmente problemático teniendo en cuenta que en Honduras el mercado doméstico es mucho mayor que el comercio de exportación, y sus problemas de gobernanza forestal son probablemente más agudos.
- Una tercera opción, seguida por países como Ghana y Camerún, podría ser aplicar el sistema de forma más amplia y abarcar toda la madera en circulación en Honduras, ya sea destinada al consumo interno o a los mercados internacionales. En este caso el sistema de trazabilidad monitorearía toda la madera y productos madereros producidos y procesados en el país. Este enfoque es mucho más amplio, pero plantea varios desafíos. Un reto importante es cómo tratar la madera importada y la madera que está simplemente en tránsito (por ejemplo, madera de Nicaragua que pasa por Honduras con el fin de ser exportada desde el puerto de embarque de Puerto Cortés en el noroeste del país). El Recuadro 2 describe cómo el tema de la madera importada ha sido abordado en el AVA de Camerún.

Recuadro 2. Sistema de manejo de la madera importada en el AVA de Camerún

Dado que el AVA en Camerún abarca tanto el mercado nacional como el internacional, toda la madera importada al país, así como la madera en tránsito, será rastreada por el sistema de trazabilidad de la madera. La madera importada que está destinada para la cadena de producción de Camerún (es decir, la madera que entra a la cadena de suministro del país y por lo tanto es subsecuentemente vendida como de origen camerunés) será revisada para verificar su legalidad y solo se le permitirá entrar si posee una licencia de legalidad o un atestado de certificación que el gobierno camerunés reconoce como equivalente a su matriz de legalidad del AVA. La madera en tránsito debe ir acompañada de un comprobante de su país de origen durante el tránsito y no se le permitirá entrar en la cadena de suministro del país. La madera en tránsito por lo tanto no recibirá una licencia de legalidad de Camerún. Pero será monitoreada por el sistema de trazabilidad para garantizar que no entre en la cadena (verificada) de producción del país.

Fuente: Azantsa y Riesco 2010.

Consideraciones sobre el sistema de verificación

Las licencias de legalidad se expedirán en base a la evidencia de cumplimiento de los procedimientos establecidos en la definición de legalidad de la madera. Se deberá presentar también evidencia de que no ha entrado madera de fuentes ilegales o desconocidas a la cadena de suministro de productos que obtendrán la licencia. El propósito del sistema de verificación es proporcionar estos tipos de sustento. También en este caso, Honduras tendrá que tomar decisiones importantes durante la negociación del AVA. En términos generales, y por el momento, se han sido visualizados para los AVA dos tipos de sistemas de verificación: *sistemas basados en los lotes de madera* y *sistemas basados en el operador*.

En general, los sistemas de verificación puestos en marcha hasta la fecha se han centrado principalmente en la evaluación directa de los lotes de madera. Según este enfoque, cada lote de productos madereros es verificado de forma individual (y eventualmente se le otorga una licencia). Sin embargo, el monitoreo de lotes individuales de madera es difícil y costoso, en particular si no se cuenta con una autoridad competente que funcione eficazmente y con un sistema

computarizado centralizado. Un problema conocido de los sistemas de verificación de lotes, por ejemplo, es asegurarse de que los permisos de transporte se cancelan una vez que el lote llega al destino declarado.

Por lo tanto, para un país como Honduras, con un número relativamente pequeño de exportadores de madera, un sistema de verificación basado en la acreditación del operador podría ser más viable. Bajo tal sistema, los operadores obtendrían licencia para exportar madera y luego serían sujetos a auditorías periódicas de sus sistemas internos de control con el fin de mantener su licencia. La disposición podría funcionar de manera que se asemeje a los esquemas de certificación actualmente en operación, y daría un margen considerable para reconocer una variedad de sistemas de trazabilidad y cadena de custodia ya utilizados por los operadores. Dada la debilidad de las instituciones gubernamentales, con fondos insuficientes y escasa capacidad operativa, el sistema basado en la acreditación del operador parece más viable que los controles sistemáticos de lotes. Por otro lado, sin embargo, podría argumentarse que un sistema de verificación basado en el operador podría ser más vulnerable a la influencia política, una preocupación importante en situaciones de débil gobernanza (Brown et al. 2008).

Consideraciones en torno al sistema de emisión de licencias

Del mismo modo, el sistema de licencias puede ser organizado en torno a operadores autorizados o envíos individuales. Otra decisión importante se refiere a la cobertura del esquema de licencias. Por ejemplo, Ghana y Camerún, como se mencionó anteriormente, han decidido que el marco jurídico y los procedimientos de verificación indicados en el respectivo AVA cubrirán toda la madera en circulación en cada uno de esos países. Sin embargo, ambos países también han decidido que solo la madera exportada al mercado de la UE recibirá una licencia de legalidad. Esto significa que la madera para el mercado interno, así como la madera en tránsito, a pesar de ser rastreada por el sistema de trazabilidad, no recibirá una licencia FLEGT.

Honduras tiene una larga experiencia en certificación forestal y una Oficina Nacional del Forest Stewardship Council (FSC) bien establecida. Entonces, una cuestión importante para el AVA será el papel de la certificación en la verificación y en el proceso de licenciamiento. Dado que todos los sistemas de certificación forestal más importantes exigen una evaluación del nivel de cumplimiento del marco legal como una condición previa a la certificación, una opción podría ser tratar la certificación como una prueba sustitutiva de garantía de legalidad. Las operaciones forestales con certificación de manejo forestal y de cadena de custodia conferidas por esquemas de certificación reconocidos y aprobados por el gobierno de Honduras, podrían tener derecho, bajo el acuerdo AVA, a recibir una licencia de legalidad basada en el operador. Por ejemplo, los operadores cuya madera ha sido certificada bajo un esquema autorizado podrían recibir una licencia de legalidad anual o semestral. Este procedimiento tendría la ventaja de evitar la doble verificación de la legalidad, evitando así la duplicación de requisitos y sus costos asociados. Lo anterior va de acuerdo con un principio implícito considerado clave en el desarrollo de los AVA – minimizar la burocracia y el papeleo.

Sin embargo, sería necesario garantizar que los criterios de legalidad utilizados por la entidad de certificación estén de acuerdo con la definición de legalidad, y que los sistemas de monitoreo sean lo suficientemente robustos. Este no es necesariamente el caso considerando el poco tiempo disponible para la mayoría de las misiones de evaluación de certificación forestal, lo que significa que el cumplimiento legal a menudo tiene que ser evaluado de forma rápida y basándose en evidencia prontamente disponible. Además, algunos observadores argumentan que los intereses comerciales que impulsan los organismos de certificación pudieran conducir a ciertos compromisos al momento de juzgar el desempeño legal. Otra preocupación es que el uso de la certificación como prueba del cumplimiento legal podría generar una desventaja para los operadores pequeños y comunitarios, cuya capacidad para obtener la certificación es sustancialmente menor que la de los operadores industriales con mayor capital.

Consideraciones sobre el monitoreo forestal independiente y las auditorías independientes

Desde 2005, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) ha implementado un proyecto de Monitoreo Forestal Independiente (MFI). Más de 100 informes han sido publicados a enero de 2013, los cuales han

contribuido a mejorar en gran medida la comprensión y exposición de las actividades forestales ilegales en el país, incluyendo la titulación ilegal de bosques nacionales en favor de propietarios privados.

En Camerún había también una iniciativa de MFI en curso en el país cuando se negoció y eventualmente firmó el AVA. El texto del AVA en Camerún visualiza que esta iniciativa continuará como parte del SAL, proporcionando investigaciones en el terreno y recolectando evidencias de actividades ilegales. Sin embargo, el acuerdo también establece que las auditorías independientes complementarán el trabajo del monitor independiente evaluando el desempeño y eficiencia del sistema SAL del AVA.

Mientras CONADEH lleva a cabo sus actividades de monitoreo de forma continua, los AVA generalmente prevén que las auditorías independientes se basen en evaluaciones periódicas de desempeño. Se suele también entender que las auditorías deben tener una orientación hacia aspectos estructurales de los mecanismos establecidos, en lugar de enfocarse en casos específicos de débil funcionamiento. En otras palabras, el objetivo de las auditorías es verificar que los sistemas acordados estén establecidos y funcionando como deberían, y no investigar actividades o violaciones específicas como CONADEH normalmente hace. Las auditorías independientes consistirían entonces de evaluaciones periódicas (por lo general cada seis o 12 meses) para determinar si el AVA está generando sus objetivos de proporcionar madera legal y mejorar la gobernanza forestal. Se espera también que las auditorías AVA identifiquen las debilidades y recomienden reformas sistémicas al SAL. Las auditorías independientes son por lo tanto diferentes, pero complementarias, al trabajo de monitoreo desarrollado por el CONADEH.

Además de estas evaluaciones complementarias, es importante que las organizaciones de la sociedad civil lleven a cabo controles regulares y rutinarios del desempeño de todo el proceso AVA a nivel local y nacional. Esto ayudaría a identificar las debilidades generales de gobernanza y presentarlas antes las autoridades competentes. También garantizaría que los auditores independientes puedan basar sus informes no solo en la información proporcionada por el gobierno, CONADEH y sus propias investigaciones, sino también en otras evidencias recopiladas por terceros, como ONG, comunidades locales y organizaciones indígenas.

Beneficios y oportunidades potenciales

Mientras que un AVA exige atención a diversos asuntos complejos como los descritos anteriormente, su propósito fundamental es la generación de beneficios y oportunidades ambientales, sociales y de gobernanza. Los objetivos pragmáticos son reducir la tala ilegal y garantizar las exportaciones legales de madera a la UE, pero otros beneficios potenciales incluyen el desarrollo rural, la reducción de la pobreza, la reducción de conflictos en zonas forestales y la promoción de un mejor clima para la inversión a largo plazo en el manejo forestal sostenible (EFI 2009). La iniciativa AVA FLEGT también busca apoyar el desarrollo del manejo forestal comunitario y el empoderamiento de las poblaciones locales que dependen de los bosques para su sustento (EC 2007).

En lo que concierne a los impactos sociales, se entiende implícitamente que un AVA debe al menos ‘no causar daño’ y, preferiblemente, ser en ‘favor de los pobres’. Por ello todos los AVA contienen una cláusula de ‘salvaguardas sociales’, que compromete a los firmantes a entender, monitorear y mitigar cualquier impacto adverso en las comunidades locales u otros actores. Por ejemplo, diversos estudios muestran que las personas pobres que dependen del bosque pueden ser vulnerables a los esfuerzos para una aplicación más estricta de las leyes, puesto que sus medios de vida dependen a menudo – debido a la falta de alternativas – del uso "ilegal" de los recursos forestales (Kaimowitz 2007).

La experiencia de varios países de África y Asia ha sido que el proceso AVA ha abierto un espacio político considerable para los actores de la sociedad civil, lo que ha conllevado a una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno, y, en el caso de la República del Congo, ha sido acompañado por legislación que otorga nuevos derechos a los pueblos indígenas (Pearce 2012). También está proporcionando una oportunidad en algunos países, como Indonesia, para promover el manejo forestal comunitario.

Honduras es uno de los pocos países de América Latina que, desde los años 1970, ha tenido una política forestal social. Esta política ha promovido ampliamente formas colectivas de organización local para el uso y manejo forestal. Hoy en día hay cientos de empresas forestales comunitarias (EFC) que manejan grandes extensiones de bosques nacionales. A pesar

de estos logros, el compromiso político de las instituciones gubernamentales con el manejo forestal comunitario ha sido a menudo bajo (Nygren 2005). El AVA es una oportunidad para revitalizar la política forestal social y eliminar algunas de las barreras regulatorias e institucionales que han limitado el crecimiento de las EFC en Honduras (Richards et al. 2003). Los vínculos entre un proceso AVA y el manejo forestal comunitario en Honduras serán explorados en un próximo Boletín Informativo de Forest Trends.

Conclusión: retos de las negociaciones AVA

Los temas antes discutidos están lejos de ser exhaustivos, pero dan una idea de algunas de las decisiones que deberán considerarse en las negociaciones del AVA en Honduras. Aunque la iniciativa AVA en Honduras esté recién empezando, ya se ha visto una activa participación de actores de la sociedad civil y el sector privado en el proceso. Sin embargo, existe una preocupación legítima sobre la limitada atención por parte de algunas instituciones gubernamentales y la escasa participación de las comunidades forestales, y en especial de los pueblos indígenas. Más allá de los aspectos prácticos del acuerdo, el compromiso de múltiples instituciones y grupos es una condición fundamental para una negociación exitosa. Por lo tanto, como se solicitó recientemente en una comunicación conjunta sobre el AVA FLEGT emitida por dos plataformas de la sociedad civil (Plataformas de la Sociedad Civil 2013), es importante que el gobierno siga abriendo espacios para el diálogo con la sociedad civil, de manera que pueda jugar un papel activo en las negociaciones y facilitar la capacidad de las comunidades rurales y las organizaciones indígenas para trabajar en tándem con el ICF y otras instituciones gubernamentales en la elaboración y diseño del AVA.

Existe el riesgo potencial de concentrarse en los aspectos técnicos del AVA (como el SAL) y prestar menor atención a la agenda de gobernanza y temas conexos de equidad, que a largo plazo son la clave para el manejo sostenible de los recursos forestales y la lucha contra el comercio ilegal de madera. Para evitar este posible descuido, cabe reiterar que se necesita establecer fuertes mecanismos para asegurar la participación continua y genuina de todos los actores, especialmente las poblaciones locales más vinculadas a los recursos forestales, durante las negociaciones. También es importante que los donantes y otras entidades interesadas en mejorar la gobernanza forestal en Honduras continúen proporcionando capacidad y medios financieros para que los actores participen y contribuyan de manera significativa a la negociación.

Este Boletín Informativo ha sido financiado por el Programa sobre Gobernanza Forestal, Mercados y Clima de DFID del Reino Unido. Fue escrito por Filippo Del Gatto (Universidad de Freiburg) en colaboración con Michael Richards (Forest Trends) y Kerstin Canby (Forest Trends). Los autores agradecen a Ramón Álvarez, Didier Devers, Laura Furones, Rudi Kohnert, Johanna Martínez, José Filadelfo Martínez, Adalberto Padilla, Juan Rodríguez, Verónica Romo y Rigoberto Sandoval Corea por sus valiosos comentarios a una versión anterior; a Elizabeth Calderón por su trabajo de traducción; y a Anne Thiel por su colaboración con la edición y formateo. El primer autor toma plena responsabilidad para cualquier error y para las opiniones expresadas. Otros boletines se pueden encontrar en www.forest-trends.org



Forest Trends
 1203 19th Street, NW
 Washington DC 20036 USA
www.forest-trends.org

Referencias

- Álvarez, R. 2009. La Privatización del Bosque Nacional. Nota política no publicada: Tegucigalpa.
- Azantsa, S. and Leal Riesco I. 2010. A civil society counter-brief on the Cameroon–EU VPA. FERN: Brussels.
<http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Cameroon%20VPA%20counter%20brief.pdf>
- Barrance, A. and Vallejo M. 2007. Analysis of the Institutional Context for the Implementation of the Proposed New Forestry Law in Honduras. World Bank: Washington, D.C.
- Bonnard, P.J. 1995. Land tenure, land titling, and the adoption of improved soil management practices in Honduras. Thesis (Ph.D.), University of Wisconsin: Madison.
- Bekoe Ansah, K. and Ozinga S. 2010. A civil society counter-brief on the Republic of Ghana-EU VPA. FERN: Brussels.
http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Ghana%20VPA%20counter%20brief_0.pdf
- Boucher, S.R., Barham B.L. and Carter M.R. 2005. The Impact of “Market-Friendly” Reforms on Credit and Land Markets in Honduras and Nicaragua. *World Development* Vol. 33, No. 1, pp. 107–128.
- Brown, D. et al. 2008. Legal Timber. Verification and Governance in the Forest Sector. Overseas Development Institute: London. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3472.pdf>
- EC. 2007. FLEGT Briefing Note No. 1. What is FLEGT? European Commission: Brussels.
http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/efi_briefing_note_01_eng_221110.pdf
- EFI. 2009. What Is a Voluntary Partnership Agreement? – The European Union Approach. EFI Policy Brief 3: Joensuu.
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Flegt_efi_policy_brief_3_eng.pdf
- EIA. 2005. The Illegal Logging Crisis in Honduras. Environmental Investigation Agency: Washington, D.C. <http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/Honduras-Report-English-low-res.pdf>
- Global Witness. 2009. Illegal logging in the Río Plátano Biosphere. A farce in three acts. Global Witness: London.
http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/illegal_logging_in_rio_platano_final_en_low_res.pdf
- Jansen, K. and E. Roquas. 1998. Modernizing Insecurity: The Land Titling Project in Honduras. *Development and Change* Vol. 29, pp. 81–106.
- Kaimowitz, D. 2007. Forest law enforcement and rural livelihoods. In Tacconi, L. (Ed) *Illegal Logging: Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*, pp.110-138. Earthscan: London.
- Nelson, R.T. 2003. Honduras Country Brief: Property Rights and Land Markets. Land Tenure Center, University of Wisconsin: Madison.
http://www.researchgate.net/publication/28624773_Honduras_country_brief_property_rights_and_land_markets
- Nygren, A. 2005. Community-Based Forest Management Within the Context of Institutional Decentralization in Honduras. *World Development* Vol. 33, No. 4, pp. 639–655.
- Pearce, F. 2012. Forest Stands. How new EU trade laws help countries protect both forests and peoples. FERN: Brussels
http://www.fern.org/sites/fern.org/files/fern_foreststands_internet.pdf
- Plataformas de Sociedad Civil. 2013. Posicionamiento político de las Plataformas de Organizaciones de Sociedad Civil ante el “Acuerdo Voluntario de Asociación/AVA entre el Gobierno de Honduras y la Unión Europea”. Nota política no publicada: Tegucigalpa.
- Richards, M., Wells A., Del Gatto F., Contreras-Hermosilla A. and Pommier D. 2003. Impacts of illegality and barriers to legality: a diagnostic analysis of illegal logging in Honduras and Nicaragua. *International Forestry Review* Vol. 5(3), pp. 282–292.
- Sánchez, M., Guillermo N. and Sandoval C. 2007. The national forest control system of Honduras. Tropical Agricultural Research and Higher Education Center: Turrialba.