

Iniciativas regionales para afrontar la explotación ilegal de madera y el comercio asociado en Asia

N. Sizer

El examen de cuatro procesos que se han puesto en marcha para hacer frente a las actividades forestales ilegales en Asia plantea algunas condiciones para que las iniciativas regionales alcancen buenos resultados: objetivos bien definidos, participación amplia, dirección compartida e identificación regional con el proceso.

Los bosques de Asia atraviesan por un momento difícil. La deforestación y degradación aceleradas, la expansión de la demanda local y regional de fibra y madera, la transformación de los bosques en tierras agrícolas y la amenaza de los incendios y las especies invasivas son sólo algunos de los obstáculos que dificultan el manejo sostenible. La capacidad técnica limitada, la falta de liquidez en los presupuestos públicos y la excesiva complejidad de los sistemas de reglamentación también contribuyen a limitar la eficacia de los organismos oficiales que tratan de solucionar los problemas en gran parte de Asia. La gestión pública deficiente es otro problema importante en algunos países.

A pesar de estas dificultades, los gobiernos de la región y la sociedad civil han adoptado iniciativas regionales para afrontar los problemas. Aunque son relativamente recientes, estas asociaciones ofrecen buenas perspectivas y, al menos algunas de ellas, se están sosteniendo y desarrollando. Además, han abordado con decisión algunas de las cuestiones más delicadas y están empezando a proponer soluciones.

Uno de los aspectos más complejos de la ordenación forestal en Asia es la explotación ilegal y el comercio asociado de madera talada ilegalmente. La explotación ilegal es la corta, transporte, elaboración o exportación de productos madereros que se realiza infringiendo la legislación nacional.

Las estimaciones de los niveles de ilegalidad varían notablemente, pero en algunos países (como Camboya, China, Indonesia, Myanmar y Federación de Rusia) el problema es grave y generalizado. En Papua Nueva Guinea se producen frecuentes batallas jurídicas entre grupos locales de presión y el Gobierno sobre la legalidad de las licencias de explotación maderera. En algunos países como Indonesia las leyes nacionales son numerosas y complejas y a veces contradictorias. En tales casos, las leyes pertinentes –aquellas que abordan cuestiones importantes relacionadas con la sostenibilidad social, ecológica y económica– suscitan preocupación.

Gran parte de la madera que se tala ilegalmente se destina al comercio internacional. Con frecuencia se «blanquea» a través de países intermediarios y vuelve a entrar en el comercio internacional de

Los funcionarios de países que importan madera de origen ilegal pueden tener dificultades para diferenciarla de la de procedencia legal

Nigel Sizer es el Director del Programa sobre los bosques de Asia y el Pacífico, Conservación de la Naturaleza, Bogor (Indonesia). Bambang Mardiono, Ministro de Asuntos Forestales, Indonesia; Hugh Speechly, Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido; y Yuji Imaizumi, Servicio Forestal del Japón, aportaron valiosas observaciones sobre un borrador del presente artículo.



S. ROSE

forma aparentemente legal. Una parte se comercia directamente de contrabando en forma de trozas. A menudo, funcionarios locales intervienen en estas transacciones y se aprovechan ilegalmente de ellas, a pesar de los esfuerzos de muchos organismos públicos para hacer cumplir la ley.

Los funcionarios de países que importan madera de origen ilegal se encuentran con la difícil tarea de intentar diferenciar la madera y los productos madereros legales de los que no lo son, especialmente cuando la madera ilegal está acompañada de una documentación aparentemente auténtica. Es preciso, pues, una cooperación regional para establecer sistemas que ayuden a afrontar el problema.

La intensificación de la cooperación regional puede deparar otros beneficios como el intercambio de conocimientos entre países que han reforzado, cada uno por su cuenta, sus políticas y procedimientos para luchar contra la explotación ilegal de madera. Además, los foros regionales dan a los especialistas, activistas y representantes de las empresas la posibilidad de intercambiar experiencias y puntos de vista con los gobiernos.

En este artículo se describen cuatro procesos regionales en curso en Asia que guardan relación con las actividades ilegales. Aunque todos ellos son recientes, los procesos ofrecen algunas enseñanzas para un éxito futuro, que se presentan al final del artículo.

CUATRO PROCESOS REGIONALES Proceso de Aplicación de la legislación forestal y de buena gestión en Asia

En una reunión celebrada en septiembre de 2001, representantes de alto nivel de varios países de Asia oriental entre los que figuraban el Japón, China, Indonesia y Camboya, junto con funcionarios de Europa y de los Estados Unidos, decidieron trabajar conjuntamente para combatir la explotación ilegal de madera y mejorar la gestión forestal en la región (Sizer, 2001). La reunión, que tuvo lugar en Bali (Indonesia), contó con el apoyo y la financiación de los Estados Unidos y el Reino Unido y fue organizada por el Banco Mundial y el Ministerio de Asuntos Forestales de Indonesia.

La declaración resultante de la reunión, la Declaración de Bali, era un compromiso desusadamente franco y un reconocimiento de los problemas. En ella se identificaban 50 acciones de

ámbito nacional y 20 posibles iniciativas regionales. Merece ser destacado que los países importadores reconocían la responsabilidad de ayudar a las naciones exportadoras a reducir el comercio de productos madereros de origen ilegal.

A pesar del tono positivo utilizado en Bali y de los compromisos de llevar a cabo acciones concretas, en el proceso se observaban ya algunos signos de debilidad. El Gobierno de Malasia no participó, pretextando que los gobiernos nacionales eran quienes podían afrontar mejor esos problemas. Solamente Indonesia y el Reino Unido estaban representados a nivel ministerial, y ello suscitó dudas sobre el nivel de compromiso político de otros niveles gubernamentales con el proceso y con la Declaración de Bali.

El nuevo proceso de Aplicación de la legislación forestal y de buena gestión en Asia creó un grupo asesor regional para facilitar y asegurar la cooperación de la sociedad civil y del mundo empresarial con los gobiernos. El grupo asesor formó un equipo de tareas regional, que se reunió en mayo de 2002 para definir el proceso y la forma de avanzar.

Había transcurrido un año desde la declaración inicial de intenciones con escasas medidas concretas. Se hizo entonces un esfuerzo importante para organizar una reunión en la que participaran el equipo de tareas regional (los gobiernos) y el grupo asesor. La reunión se celebró en Yakarta (Indonesia) en enero de 2003, con más de 70 participantes entre los que había representantes de 11 países. Una vez más, el Banco Mundial y el Ministerio de Asuntos Forestales de Indonesia desempeñaron una importante función de facilitación. En esta ambiciosa reunión se consensuaron cuatro medidas prioritarias:

- establecimiento de un mecanismo de intercambio de información para la comunicación transparente de todas las cuestiones relativas a la gestión forestal;
- elaboración y compilación de un modelo para el intercambio de información sobre los progresos realizados en la aplicación del proceso de Aplicación a escala nacional y regional;
- formulación de un marco estratégico global para la aplicación del proceso de Aplicación a escala nacional y regional;
- estudio de la oferta y demanda de madera.

Distintos miembros aceptaron dirigir la puesta marcha de cada una de esas medidas (Banco Mundial, 2003).

Cuando han transcurrido más de 18 meses, el entusiasmo inicial que impulsó el acuerdo sobre esas actuaciones estratégicas no se ha visto acompañado de un progreso tangible en la aplicación. En su mayor parte, los planes de aplicación de ámbito nacional no se han hecho realidad. El Ministerio de Asuntos Forestales de Indonesia no ha establecido una secretaría formal para el proceso de Aplicación. El ministerio ha intentado promover el intercambio de información y ha recabado información de otros gobiernos, pero la mayoría de ellos no han respondido a los cuestionarios del ministerio, cuidadosamente estructurados, ni han facilitado información. Se ha pospuesto repetidamente una segunda reunión ministerial (otro de los compromisos asumidos en Bali) por la preocupación de que los ministros pudieran tener escasos progresos que comunicar y considerar. No se ha fijado todavía la fecha de dicha reunión.

Pese a la aparente falta de voluntad para materializar la Declaración de Bali, no puede negarse la importancia del proceso. Sirvió para airear los problemas en un momento clave y contribuyó a estimular el debate sobre las políticas y a fomentar la concienciación pública, la atención de los medios y la preocupación de las empresas. Además, marcó el camino para iniciar procesos similares en otras partes del mundo, especialmente en África.

Continúan los esfuerzos para revitalizar el proceso de Aplicación, pero entre los gobiernos de la región parece haber disminuido la identificación con el proceso, tal vez porque en la reunión inicial en Bali algunos creyeron que los Estados Unidos, los gobiernos europeos y el Banco Mundial dominaban el proceso. Las iniciativas encaminadas a poner en marcha las medidas siguen procediendo principalmente de fuera de la región y del Banco Mundial.

Asociación Forestal de Asia

En la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible que se celebró en Johannesburgo (Sudáfrica) en septiembre de 2002, se anunció un segundo proceso importante, la Asociación Forestal de Asia. Esta asociación se ocupa de un conjunto más amplio de cuestiones que el proceso de Aplicación de la legislación forestal y

de buena gestión en Asia, pero al igual que en este último, el tema principal es la explotación ilegal de madera y el comercio asociado. Otros aspectos prioritarios para la Asociación son los incendios forestales y la rehabilitación y restauración de tierras forestales.

Fue el Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón el organismo que inició la Asociación Forestal de Asia en estrecha colaboración con el Ministerio de Asuntos Forestales de Indonesia. En el momento en que se puso marcha se había formado ya un grupo básico de cuatro «asociados principales». Los otros dos eran un grupo ecologista no gubernamental, Conservación de la Naturaleza, y el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR); ambos participaban a través de programas en Indonesia. Cuando la asociación inició sus actividades, se comprometieron como asociados otros siete gobiernos además de la Unión Europea, y numerosos grupos intergubernamentales (AFP, 2004). Los propios asociados han aportado la financiación y el personal necesario para las actividades de la Asociación, y son los gobiernos del Japón e Indonesia los que prestan mayor respaldo.

Desde su creación, la Asociación ha celebrado cuatro amplias reuniones para promover y fortalecer el proceso y está prevista una nueva reunión en diciembre de 2004. En el momento presente la Asociación está integrada por 15 gobiernos (incluida Malasia, que decidió no adherirse al proceso de Aplicación de la legislación forestal y de buena gestión en Asia), más la Unión Europea, ocho organizaciones intergubernamentales y cuatro grupos no gubernamentales.

El sistema de dirección y adopción de decisiones se ha caracterizado hasta la fecha por su sencillez. Los cuatro asociados principales actúan por consenso para organizar el proceso y cualquiera de ellos puede proponer medidas. Si los asociados están de acuerdo se elaboran y aplican planes de trabajo asumiendo uno de los asociados la responsabilidad de facilitar el proceso. Los avances no dependen de acciones de todos los asociados y pueden producirse con bastante autonomía cuando los asociados han adoptado el plan de trabajo.

Los planes de trabajo que ha adoptado la Asociación abarcan siete esferas importantes. Se están aplicando los siguientes planes:

- intercambio de información sobre diferentes prioridades de la Asociación entre los asociados por medio de un sitio Web bien utilizado, claro y actualizado que mantiene el CIFOR con financiación del Japón;
- creación de un marco de cooperación entre servicios aduaneros para combatir el comercio de madera ilegal, que se encuentra en fase de análisis, habiéndose iniciado el estudio de los aspectos jurídicos.

Los planes que se indican a continuación se han elaborado y adoptado pero no están todavía en fase de aplicación o no cuentan con suficiente financiación:

- creación de una base de datos de recursos de capacitación en Asia para la ordenación forestal sostenible;
- formulación de normas legales mínimas, seguimiento de la madera, sistemas de cadena de custodia y sistemas de verificación;
- armonización de las iniciativas existentes para combatir la explotación ilegal en la región, a saber, el proceso de Aplicación de la legislación forestal y de buena gestión en Asia, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Iniciativa de certificación de la madera, las actividades de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) y otras;
- examen de los acuerdos y anuncios (bilaterales) existentes en relación con las actividades forestales ilegales en Asia y enseñanzas que se pueden esperar de su aplicación;
- desarrollo de recursos humanos en relación con el personal forestal mediante la organización de cursos de capacitación, particularmente en rehabilitación de bosques y tierras;
- un taller regional para promover plantaciones tropicales de tamaño reducido con participación de comunidades locales;
- creación de un centro regional de lucha contra los incendios forestales en turberas y marismas.

El proceso está cobrando impulso pero depende todavía en gran medida del empuje de algunos de los asociados, especialmente los asociados principales iniciales, con una dependencia excesiva de Indonesia. Sin embargo, en la región existe una fuerte identificación con el proceso, en el que el Japón e Indonesia se muestran particularmente activos y

Malasia y otros participan regularmente. Además, se están obteniendo cada vez más fondos de distintas fuentes, incluidos los propios asociados, lo que indica que el proceso será autosostenible a medio plazo.

Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

En mayo de 2004, funcionarios forestales de alto nivel de países de la ASEAN respaldaron en Brunei la propuesta de crear un programa de cooperación para reducir el comercio de productos madereros ilegales en la comunidad de la ASEAN y en otros países consumidores. Recomendaron que participaran en el proceso organismos donantes, empresas, los interlocutores de la ASEAN (países situados fuera de la región de la ASEAN) y algunos grupos no gubernamentales con conocimientos técnicos especializados. Esta iniciativa está en una fase menos avanzada que otras a las que se hace referencia en este artículo. Todavía no se ha acordado formalmente y puesto en marcha el plan.

En septiembre de 2004, la ASEAN organizó un taller en Jogyakarta (Indonesia), en cooperación con el Gobierno sueco, para establecer estrategias prioritarias. Estas estrategias se examinarán en la próxima reunión formal de funcionarios forestales de alto nivel de la ASEAN en 2005.

Está por ver si la ASEAN y su secretaría de Yakarta transformarán estas propuestas en actividades con un seguimiento eficaz. Las cuestiones relacionadas con la explotación ilegal de madera son muy delicadas y en general la ASEAN nunca ha gustado de la controversia. De todos modos, algunos de los gobiernos miembros de la ASEAN más activos y fuertes, como Indonesia, Malasia y Singapur, podrían considerar este proceso como un foro en el que poder desarrollar nuevas iniciativas a través de procedimientos ya experimentados basados en el consenso.

Comisión Forestal para Asia y el Pacífico

La Comisión Forestal de la FAO para Asia y el Pacífico se ha ocupado activamente del problema de la explotación ilegal de madera, como de muchos otros temas. La Comisión está integrada por 30 países y en sus reuniones también participan activamente miembros de la

sociedad civil y empresas. La comisión es un foro para intercambiar información y promover la cooperación sobre cuestiones de política en toda la región.

En la 19ª reunión bienal de la comisión que tuvo lugar en Mongolia en septiembre de 2002, la explotación ilegal de madera fue uno de los temas abordados. La comisión pidió a la FAO que respaldara el intercambio de información sobre distintos aspectos, como los siguientes:

- fomento de la cooperación regional para combatir la explotación y comercio ilegales de madera;
- concienciación sobre los costos económicos, sociales y ambientales de la explotación y comercio ilegales de madera;
- simplificación y racionalización de las leyes forestales;
- examen de las políticas de fijación de precios de las trozas y fortalecimiento de la capacidad para evaluar el comercio nacional e internacional ilegal de madera;
- aplicación de criterios e indicadores de la ordenación forestal sostenible, certificación forestal y sistemas de auditoría y seguimiento;
- preparación y aplicación de códigos de prácticas de aprovechamiento forestal eficaz;
- fomento de la participación de la población local en la gestión forestal.

La reunión de Mongolia dio lugar a un vivo debate sobre el problema de la explotación ilegal de madera entre los funcionarios públicos asistentes.

Trozas taladas ilegalmente transportadas por el río a aserradoras ilegales, Kalimantan Occidental (Indonesia)

Se hizo un firme llamamiento para la puesta en marcha del equipo regional de tareas que preveía la Declaración de Bali (FAO, 2002).

En la 20ª reunión de la comisión que se celebró en Fiji, en abril de 2004, se volvió a tratar la cuestión de la explotación ilegal de madera y el comercio asociado. La comisión pidió más colaboración entre los países miembros para afrontar estos problemas y se instó a la FAO a facilitar más apoyo técnico para ayudar a los países miembros a controlar la explotación ilegal y el comercio ilegal conexo y para evaluar los costos y los efectos de la explotación ilegal de madera (FAO, 2004).

ENSEÑANZAS Y CAMINO A SEGUIR

Los procesos que se han descrito son independientes, pero muchos participantes y muchos debates forman parte de varios de esos procesos, o de todos ellos, lo cual da lugar a una importante corriente informal de información y de enseñanzas entre los distintos procesos. Además, estas iniciativas se complementan con las de organizaciones como la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), que patrocina varios proyectos importantes sobre la explotación ilegal de madera en la región y es un foro para el diálogo sobre este problema en las reuniones ordinarias de sus miembros, en las que también se invita a participar a organizaciones no gubernamentales, empresas y otros.

Sin duda, hay una cierta duplicación de esfuerzos y por ello se han formulado propuestas para que se fusionen las iniciativas, particularmente la Asociación Forestal de Asia y el proceso de Aplicación de la legislación forestal y de

buena gestión en Asia. Habida cuenta de las diferencias de origen, participación y procedimientos, y la imposibilidad de predecir qué procesos darán buenos resultados, la fusión de esas iniciativas sería problemática y probablemente poco conveniente a corto plazo. Sin embargo, los distintos procesos podrían hacer un mayor esfuerzo concertado para intercambiar de forma sistemática y regular las enseñanzas extraídas.

No existen todavía enseñanzas definitivas de estas experiencias. Todos los procesos se iniciaron hace menos de tres años y ninguno ha producido resultados específicos en forma de cambios de política o grandes mejoras en la lucha contra la explotación ilegal de madera. Se pueden extraer, sin embargo, algunas enseñanzas preliminares que coinciden con otras experiencias encaminadas a promover la cooperación y el cambio sobre cuestiones políticamente sensibles (véase por ejemplo Seymour y Dubash, 2000).

En primer lugar, las iniciativas regionales son necesarias pero se tarda mucho tiempo en ponerlas en práctica. Cuando intervienen muchos asociados, con capacidad, conocimientos técnicos y niveles de compromiso muy distintos, lleva mucho tiempo forjar una asociación y conseguir resultados. Una forma más rápida de acción, especialmente cuando existe un compromiso decidido, sería establecer colaboraciones menos ambiciosas con menos asociados, incluyendo acuerdos bilaterales entre gobiernos. Un memorando de entendimiento firmado en 2002 entre el Reino Unido e Indonesia, por ejemplo, se ha traducido rápidamente en un plan de trabajo con financiación que está impulsando varias



actividades en Indonesia. El punto débil del enfoque bilateral es que no aborda directamente las vinculaciones comerciales más amplias de ámbito regional. Sin embargo, el Reino Unido e Indonesia promueven el intercambio de sus experiencias, particularmente a través del proceso de Aplicación de la legislación forestal y de buena gestión en Asia y la Asociación Forestal de Asia.

En segundo lugar, la identificación de los países de Asia con el proceso es importante para que éste se pueda mantener. Los gobiernos asiáticos se han encontrado con una presión importante de los mercados internacionales y los responsables de las políticas de Europa y los Estados Unidos, así como de grupos no gubernamentales internacionales, el Banco Mundial y otros para que hagan frente a los problemas de la explotación ilegal de madera y el comercio conexo. Esta presión ha sido útil para que estos problemas ocupen un lugar prioritario en el programa político de la región, pero a medida que se modifica la atención de los agentes internacionales los procesos se diluyen si no existe en la región un apoyo más decidido para promover el cambio. Para que continúen siendo activos lo deseable es que los procesos regionales sean dirigidos, controlados y financiados en el propio continente asiático.

En tercer lugar, una dirección a cargo de distintos colectivos interesados impulsa la innovación. La explotación ilegal de madera tiene una trayectoria larga y compleja y no existen soluciones sencillas para este problema. Los procesos regionales que van más allá de los enfoques intergubernamentales tradicionales y favorecen la participación activa de organismos no gubernamentales y de empresas parecen producir resultados y propuestas de acción más innovadores. La Asociación Forestal de Asia, en la que el proceso de decisión se comparte

con los gobiernos y con asociados no gubernamentales, es especialmente prometedora a este respecto.

A medida que se desarrollen y se amplíen, las iniciativas regionales necesitarán más recursos y asociados más activos. Cuando los donantes, organismos gubernamentales, grupos no gubernamentales y empresas exploren las actividades en curso tal vez deberían invertir más en aquellos procesos con objetivos claros que acepten una participación amplia y una dirección compartida y que tengan sólidas raíces políticas en la región. ◆



Bibliografía

- Asia Forest Partnership (AFP).** 2004. *About Asia Forest Partnership "AFP"*. Documento de Internet: www.asiaforests.org
- Banco Mundial.** 2003. *Report of the East Asia and Pacific Forest Law and Governance meeting of the task force and advisory group*. Se puede consultar en: siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/FLEG/20171550/EAP-FLEGJan03.pdf
- FAO.** 2002. *Report of the Asia-Pacific Forestry Commission, 19th session, Ulaanbaatar, Mongolia, 26-30 de agosto de 2002*. Se puede consultar en: www.apfcweb.org/Events/19thAPFC-Report-English.pdf
- FAO.** 2004. *Report of the Asia-Pacific Forestry Commission, 20th session, Nadi, Fiji, 19-23 de abril de 2004*. Se puede consultar en: www.apfcweb.org/FO-APFC-2004-REP.pdf
- Seymour, F. y Dubash, N.** 2000. *Right conditions: the World Bank, structural adjustment, and forest policy reform*. Washington, DC, Estados Unidos, Instituto Mundial sobre Recursos. Se puede consultar en: governance.wri.org/pubs_description.cfm?PubID=3011
- Sizer, N.** 2001. Cooperation makes a real difference. *The Jakarta Post*, 18 de septiembre. ◆