



# FLEGT Notas informativas

FOREST LAW ENFORCEMENT, GOVERNANCE AND TRADE  
APLICACIÓN DE LAS LEYES, GOBERNANZA Y COMERCIO FORESTALES

## Sistema de garantía de la legalidad de la madera

### 1. Contexto

Eliminar del comercio con la Unión Europea los productos de la madera talada ilegalmente constituye un importante objetivo del Plan de acción de la UE para la aplicación de la legislación y la gobernanza en el sector forestal (FLEGT en sus siglas inglesas). Este objetivo pretende conseguirse por medio de acuerdos voluntarios entre la Unión y los países productores de madera donde la tala ilegal de árboles represente un problema. Parte fundamental de esos acuerdos será un sistema de licencias en virtud del cual todo país que firme un acuerdo voluntario ("país socio") deberá aplicar un procedimiento para comprobar que los productos madereros que exporte a la UE hayan sido producidos legalmente. Las autoridades de la UE responsables de los controles fronterizos no deberán permitir más importaciones que las de productos que procedan de países socios y dispongan de una licencia.

Para que los países socios puedan expedir esas licencias, será preciso disponer de pruebas convincentes de que los productos se hayan producido de conformidad con determinada legislación.

La presente nota esboza un sistema que podría utilizarse para la presentación de esas pruebas. Los elementos esenciales del sistema serían los siguientes:

- una definición de madera producida legalmente que determine todas las leyes y reglamentaciones que deban cumplirse en el proceso de producción;

Los títulos de las notas informativas son:

1. ¿En qué consiste el FLEGT?
2. Significado de FLEGT para los Países Miembros de la UE
3. Definición de madera legal
4. ¿Por qué legalidad y no sostenibilidad?
5. Acercamientos bilaterales, regionales y multilaterales
6. Verificación de legalidad
7. Acuerdos de Cooperación Voluntaria
8. ¿Cuáles son las implicaciones con la OMC?
9. Sistema de garantía de la legalidad de la madera

- una cadena de vigilancia fiable que rastree la madera desde el bosque donde se haya recolectado hasta el punto de exportación, pasando por sus diferentes propietarios y sus diversas fases de transformación;
- un sistema de verificación que aporte garantías razonables de que los requisitos fijados en la definición se hayan cumplido en cada uno de los lotes exportados;
- un sistema de expedición de licencias que valide los resultados de la verificación de la legalidad y de la cadena de vigilancia;
- un seguimiento independiente del conjunto del sistema que garantice su credibilidad y aporte transparencia.

### 2. Definición de madera producida legalmente

#### 2.1 Necesidad y alcance de la definición

La mayoría de los países productores de madera cuentan en su legislación con una larga serie de





P. v. Gardinger/FRP

leyes y reglamentaciones que se aplican a la gestión de los bosques y a la producción de madera. La definición de madera producida legalmente deberá derivarse de esa normativa y regular las consecuencias más importantes que acarree su incumplimiento.

Dado que el objetivo a largo plazo del Plan de acción FLEGT es la gestión sostenible de los bosques, tal definición habrá de englobar los “tres pilares de la sostenibilidad” (a saber, el medioambiental, el económico y el sociocultural) y deberá cubrir las leyes que el país productor considere más importantes en atención a la gravedad del daño que cause su incumplimiento. Así, por ejemplo, daño ambiental sería el causado por la tala de un número excesivo de árboles o la degradación del sistema hidrológico; daño económico sería el resultante del impago de las tasas que gravan la madera y del consiguiente perjuicio para el propietario del bosque (por lo general, el Estado); y daño social sería el producido si no se respetara el derecho de posesión de las poblaciones locales e indígenas. Frente a esas leyes, hay otras (por ejemplo, el Código de Circulación) que no debería cubrir la definición por los efectos mínimos o escasos que tiene su incumplimiento (las infracciones de tráfico) en la gestión sostenible de los bosques.

Partiendo de estas bases, una buena definición debería comprender los elementos siguientes:

- sujeción de las operaciones de tala a la posesión de derechos legales y a su realización por el titular de éstos;
- cumplimiento de las normas que regulen los niveles de tala autorizados, así como de la legislación medioambiental y laboral;
- pago de las tasas de la madera, así como de los demás gravámenes que se apliquen a ésta directamente;
- respeto de los derechos de posesión legales de otras partes que puedan verse afectados por los derechos de tala y recolección.

## 2.2 Algunos principios generales

Derecho soberano de definición de la legalidad. La promulgación y ejecución de leyes es un derecho soberano de cualquier país. Consiguientemente, la selección de las leyes que conformen una definición de la legalidad de la madera será derecho propio de todos los países que produzcan este material.

Proceso de definición de la legalidad. Dado que el daño que causa el incumplimiento de esas leyes

afecta a varios interesados en el país productor (gobierno, sector privado, ciudadanos, poblaciones locales e indígenas), el procedimiento por el que se decidan las leyes que hayan de incluirse en la definición deberá prever normalmente un amplio proceso de consultas.

Relación entre legalidad y sostenibilidad. Aunque la legalidad se cubre a menudo con normas que describen la gestión sostenible de los bosques, la sostenibilidad exige, por lo general, otros requisitos adicionales de carácter voluntario. Por ello, pese a constituir un importante factor para la consecución de una gestión sostenible, la legalidad, es decir, el cumplimiento de las leyes aplicables suele ser considerado insuficiente por aquellos mercados que demandan una certificación de esa gestión. En una unidad de gestión, por ejemplo, pueden realizarse operaciones (como la conversión autorizada de un bosque en zona para usos no forestales) que no sean sostenibles con relación a esa zona pero que sean, en cambio, legales.

## 2.3 Aspectos operativos de la definición

Toda definición de la legalidad deberá ser clara, objetivamente verificable y operativa. Esto significa que:

- deberá fijarse con claridad qué leyes y reglamentaciones se incluyen en la definición y cuáles no;
- deberán establecerse unos métodos de control claros (por ejemplo, criterios e indicadores) para determinar el cumplimiento de cada ley o reglamentación;
- deberá disponerse de medios prácticos para aplicar esos métodos sobre el terreno.

Además, deberá adoptarse un procedimiento para revisar o modificar la definición de la legalidad en todos los casos en que ello sea preciso, como, por ejemplo, en los siguientes:

- cuando se modifique o derogue una ley o reglamentación que forme parte de la definición;
- cuando se adopte una nueva ley o reglamentación que pueda afectar a la producción de madera;
- cuando la experiencia demuestre la dificultad de probar el cumplimiento de alguna ley.



### 3. Cadena de vigilancia

Para la concesión de una licencia FLEGT, la autoridad emisora deberá disponer de pruebas de que los productos para los que se solicite la licencia contengan únicamente madera de bosques o de establecimientos cuya conformidad con la ley se haya verificado.

La “cadena de vigilancia” [1] se aplicará a la sucesión de propietarios por los que pasen los productos madereros desde el bosque y la exportación hasta el consumidor final. Dicha cadena deberá garantizar que la madera procedente de operaciones no verificadas se excluya de la cadena de producción.

Un requisito importante de las cadenas de vigilancia será que, en cada punto donde cambie la propiedad de un producto o la forma de éste, se presente un registro que pueda auditarse y permita comparar los asientos del material entrante con los del expedido desde el punto anterior.

La cadena de vigilancia podrá establecerse de diversas formas. Algunos países disponen de sistemas nacionales de control de la madera que se aplican a todos los movimientos de los que son objeto los productos madereros. Es frecuente que esos sistemas funcionen a base de documentación en papel e incluyan el marcado de los troncos con pintura o con muescas de martillo. Tales sistemas, sin embargo, pueden plantear problemas debido a la falsificación de documentos o al uso de marcas fraudulentas que encubran envíos ilegales. Por ello, para hacer frente a esos problemas, algunos países están comenzando a aplicar sistemas electrónicos que utilizan para cada tronco un identificador único (por ejemplo, etiquetas provistas de un código de barras o que permiten la identificación por radiofrecuencia). La introducción en una base electrónica de los datos correspondientes a cada envío de troncos o de productos, junto con su registro de identificación, facilitará la detección - en los puntos de control o en los aserraderos- de los documentos falsificados o de los identificadores usados fraudulentamente. Además, si antes de las operaciones de tala se realizan informes sobre las poblaciones de árboles, esos sistemas podrán utilizarse también para rastrear cada tronco hasta su tocón.

En todos los casos, los sistemas nacionales aplicados a los efectos de la cadena de vigilancia podrán ser gestionados por organismos gubernamentales o cedidos en subcontrata a otras

instancias que estén cualificadas para ello. Además, a esos mismos efectos, cada empresa podrá aplicar su propio sistema tanto para el control de sus existencias como para el rastreo y verificación del origen de la madera que en ella se utilice.

### 4. Verificación de la legalidad

Para la concesión de una licencia FLEGT a un envío de madera, deberá contarse con la prueba de que, en lo que atañe a ese envío, se han cumplido todos los requisitos que tenga establecidos el país socio en su definición de la legalidad. La prueba en cuestión se obtendrá normalmente por medio de un control regular de las actividades realizadas en las unidades de gestión forestal y, cuando esa definición así lo requiera, en los establecimientos de transformación de madera.

El control será también necesario para impedir que se expidan con licencia productos o componentes de madera que procedan de operaciones no verificadas o incluso ilegales. Con este control se garantizará que los sistemas de la cadena de vigilancia funcionen correctamente y que cualquier incoherencia o irregularidad -que pueda sugerir la entrada en el sistema de madera ilegal- pueda ser detectada inmediatamente y recibir el tratamiento adecuado.

Por lo general, el correcto funcionamiento de la cadena de vigilancia se verificará realizando un control en cada uno de los puntos donde el producto se expida, reciba o transforme ( por ejemplo, aserraderos o fábricas de contrachapado), a fin de cerciorarse de la no incorporación al proceso de ningún material que no haya sido verificado.

#### 4.1 Requisitos

Los controles de verificación de la legalidad podrán ser efectuados por las autoridades públicas que se hayan designado a tal efecto en el país socio o por otras instancias de control debidamente cualificadas, como, por ejemplo, los organismos de certificación.

Dichos controles deberán aportar pruebas claras y concluyentes de que:

- los envíos exportados se han producido cumpliendo todas las leyes incluidas en la definición de la legalidad;



P. v. Gardingén/FRP

- el nivel de control aplicado es suficiente para garantizar que los productos con licencia se compongan únicamente de madera procedente de operaciones legales.

Para la expedición de las licencias FLEGT, las tareas de verificación se basarán, cuando sea posible, en los sistemas que tengan establecidos los países socios para cumplir una función similar. Podrán ser, pues, sistemas de control operados por las autoridades públicas o por el sector privado. En ambos casos, la verificación deberá incluir los controles necesarios para garantizar que se hayan cumplido todos los aspectos de la definición de la legalidad.

Las autoridades que desempeñen las tareas de verificación deberán estar debidamente cualificadas y los sistemas que apliquen habrán de ajustarse a las prácticas de auditoría generalmente aceptadas. En el caso de las instancias externas (es decir, no estatales), esas condiciones podrán probarse con la certificación del cumplimiento de normas reconocidas, como, por ejemplo, la Guía ISO 62 u otras equivalentes.

Cada sistema de verificación deberá concretar la frecuencia de las auditorías y el tratamiento que haya de darse a los casos de incumplimiento. En lo que atañe a estos últimos, deberá hacerse una distinción entre:

- las faltas leves que puedan corregirse con relativa rapidez y
- las faltas graves -en el cumplimiento de las leyes o en la cadena de vigilancia- que deban dar lugar a la denegación de la licencia.

Al término de las tareas de verificación, se enviará un informe a las autoridades del país socio que expidan las licencias. Dicho informe precisará:

- si la unidad de gestión forestal de que se trate (por ejemplo, un concesionario) se ajusta a la definición de la legalidad del país, en cuyo caso la madera procedente de esa unidad se calificará para entrar en el proceso de producción;
- si los productos para los que se solicite la licencia se componen únicamente de madera procedente de operaciones forestales cuya legalidad se haya verificado.

## 5. Expedición de licencias

Las licencias FLEGT serán expedidas por las autoridades públicas de los países socios que hayan sido designadas a tal efecto. La expedición deberá apoyarse en las pruebas que haya aportado la verificación de la legalidad de las operaciones

forestales y de la cadena de vigilancia. Los informes suministrados por las autoridades o instancias de verificación deberán indicar si los productos para los que se solicite una licencia se componen o no únicamente de madera procedente de operaciones forestales (y de transformación) cuya legalidad se haya verificado.

Para la exportación de troncos de gran dimensión y alto valor (cada uno de los cuales requeriría normalmente un registro separado en una base de datos de control de troncos), la documentación podrá expedirse con referencia al conjunto del envío (basándose, por ejemplo, en la inspección de una muestra de troncos realizada en el puerto antes de procederse a la carga). Los sistemas que existen ya en algunos países para controlar el pago de las tasas de exportación debidas podrían utilizarse también como base para la expedición de las licencias.

En ciertos casos, sin embargo, será más práctico que las licencias se expidan en favor de los agentes exportadores en lugar de referirse a envíos concretos. Estas “licencias a nombre de los agentes” deberán tener un plazo de validez determinado y podrán aplicarse:

- únicamente al último punto de la cadena de vigilancia inmediatamente anterior a la exportación (siendo aquí parte del sistema nacional la verificación de la legalidad y de la cadena de vigilancia), o
- a un sistema completo que, incluyendo la verificación externa de la legalidad en las unidades de gestión forestal y de la cadena de vigilancia, llegue hasta el punto de exportación.

En este último caso, los sistemas orientados a los agentes deberán ajustarse a los criterios nacionales definidos por la autoridad que expida las licencias y habrán de ser controlados antes de su aprobación para comprobar que cumplan esos criterios.

## 6. Seguimiento independiente

### 6.1 Necesidad de un seguimiento independiente

El Plan de acción FLEGT es necesario debido a los problemas de gobernanza que presenta el sector forestal en numerosos países productores de madera. Tales problemas pueden incluso menoscabar la credibilidad de las licencias FLEGT si no se establece un seguimiento independiente adecuado.



El objetivo de ese seguimiento será garantizar la efectividad y credibilidad del sistema de licencias con la intervención en él de terceras partes que sigan su funcionamiento e informen de su aplicación. Serán los llamados organismos de seguimiento independientes.

## 6.2 Designación

Como regla general, el organismo de seguimiento independiente de cada país socio será contratado por la Administración pública. Para garantizar su independencia, la autoridad que lo contrate no deberá intervenir directamente en la gestión o reglamentación de los recursos forestales ni de su industria. No obstante, dado su conocimiento del sector, será importante que las autoridades forestales participen en la redacción del pliego de condiciones que vaya a aplicarse al organismo y que muestren su acuerdo con su contenido.

El procedimiento de contratación de los organismos de seguimiento independientes deberá sujetarse a unas directrices claras que permitan a la autoridad contratante seleccionar al organismo que esté más cualificado y ofrezca la mejor relación calidad-precio. Para garantizar el rigor y la transparencia de esa selección, se espera que en la mayoría de los casos se aplique un procedimiento de licitación.

## 6.3 Cualificaciones

Las entidades que pretendan actuar como organismos de seguimiento independientes deberán disponer de experiencia y de cualificaciones en el seguimiento de la extracción y uso de los recursos naturales o del destino del producto de la explotación de esos recursos. Se valorará, asimismo, la experiencia en ámbitos tales como las iniciativas contra la corrupción, las auditorías financieras o las misiones oficiales de observación independiente de actividades públicas en situaciones de gobernanza insuficiente (por ejemplo, en la distribución de ayudas o en el seguimiento del comercio). También será de utilidad contar con experiencia en la aplicación de los principios que rigen la auditoría de sistemas de gestión (por ejemplo, la norma ISO 9000).

Además, dichas entidades deberán poder demostrar su independencia respecto de los actores del sector forestal, incluidos los organismos reguladores y la industria maderera.

Es probable que en muchos casos, para ofrecer la credibilidad que requieren los mercados

internacionales, se precisen los servicios de seguimiento independiente brindados por organizaciones internacionales. Será importante, sin embargo, que, para que sus conocimientos y competencias se complementen con la experiencia local, esas organizaciones trabajen en colaboración con la población o los organismos en red de los países socios.

## 6.4 Normas y procedimientos

Las actividades de los organismos de seguimiento independientes deberán ser reguladas por unas normas y unos procedimientos claros a fin de que todas las partes, es decir, la industria, las instancias de verificación y los gobiernos locales, así como los propios organismos de seguimiento, comprendan con exactitud las responsabilidades y limitaciones de los servicios prestados por estos últimos.

Aunque puedan variar en función de la situación y de las necesidades de cada país productor, dichos servicios deberán incluir normalmente tareas de observación y de información orientadas a los aspectos siguientes:

- la verificación de la legalidad de las operaciones forestales;
- la verificación de la seguridad de la cadena de vigilancia desde el bosque hasta el punto de exportación;
- la expedición de las licencias;
- la exportación de los productos forestales.

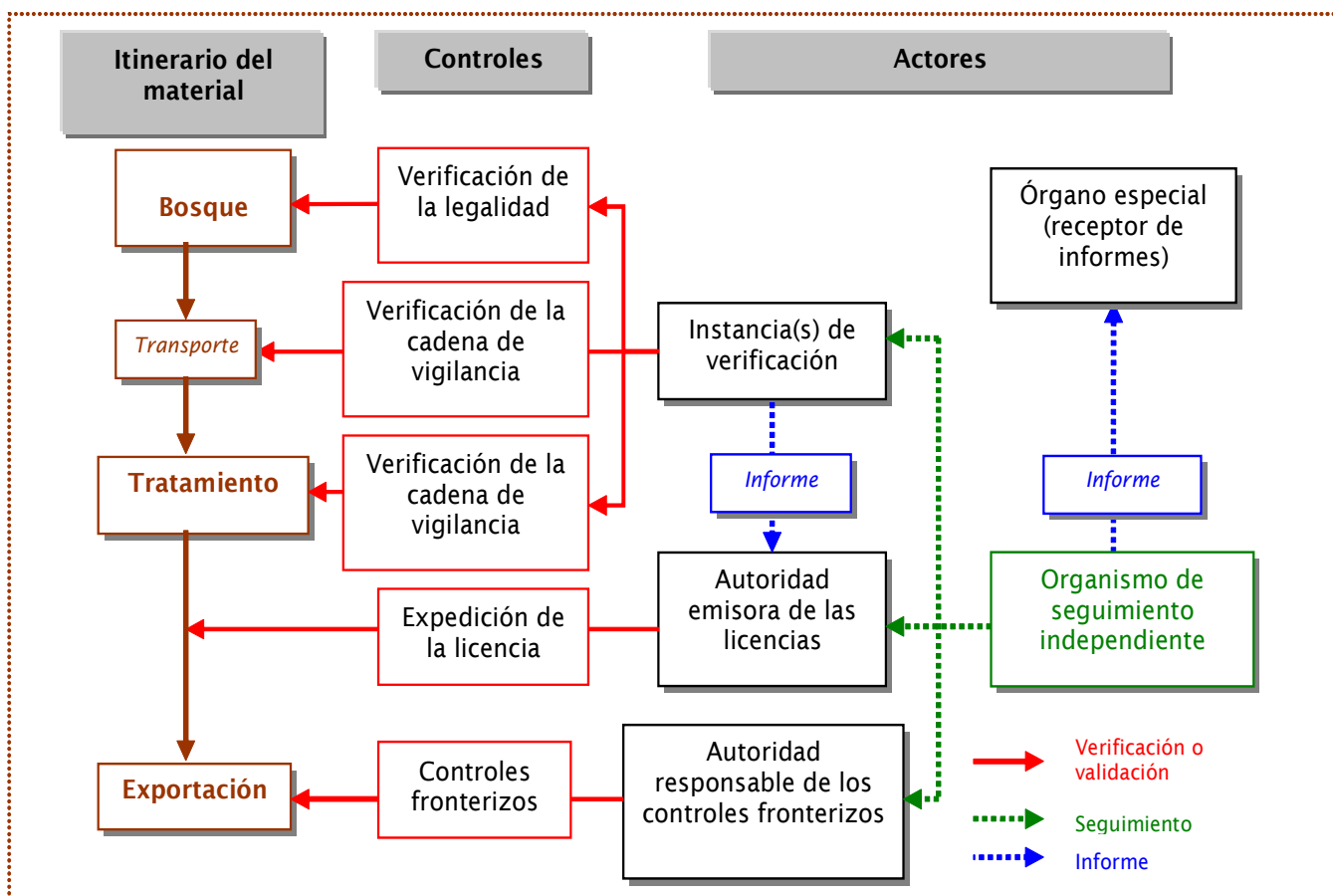
Es preciso subrayar que el papel de los organismos de seguimiento independientes se limitará a garantizar que las labores de verificación y de expedición de licencias se atengan a los criterios establecidos, excluyéndose de él, por tanto, cualquier tarea de información sobre delitos forestales.

Las observaciones a cargo de estos organismos se realizarán por muestreo y serán el resultado de la combinación de varias actividades: acompañar a los verificadores en el desempeño de sus labores, proceder a observaciones independientes sobre el terreno, observar la expedición de las licencias de exportación y las tareas de control de las exportaciones y examinar los registros de los verificadores y de las autoridades emisoras de las licencias. Todas las observaciones deberán estar debidamente documentadas y apoyarse en pruebas objetivas.

Los organismos deberán informar con la periodicidad que se determine al órgano o instancia



P. V. Gardingen/FRP



**Cuadro 1. Diagrama del sistema de garantía de la legalidad.**

que designe el gobierno del país socio. Además, en caso de que las observaciones hechas por aquéllos detecten en el sistema de licencias fallos significativos que puedan menoscabar su credibilidad, deberá preverse la presentación de informes especiales que requieran la aplicación de medidas inmediatas.

Para garantizar la necesaria imparcialidad, será conveniente designar a un órgano especial con la misión de recibir los informes y de emprender las medidas que en ellos se recomienden. Tal órgano, que podrá ser un comité compuesto por representantes de los poderes ejecutivo y legislativo del país socio, así como, en su caso, de la industria y de la sociedad civil, deberá incluir entre sus miembros a personas facultadas para acometer las medidas que sean necesarias a fin de corregir los problemas que hayan señalado los informes de los organismos de seguimiento independientes.

Por último, para garantizar la transparencia, será preciso que en los pliegos de condiciones aplicables a estos organismos se establezcan unos procedimientos claros para la divulgación de sus informes (examen por el órgano especial y autorización por éste de la divulgación).

[1] Véase el informe titulado “Technologies for Wood Tracking - Verifying and Monitoring the Chain of Custody and Legal Compliance in the Timber Industry” ([http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/80DocByUnid/F4681975EBAEFA0B85256C79007547DB/\\$FILE/TechnologiesForWoodTracking2002.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/80DocByUnid/F4681975EBAEFA0B85256C79007547DB/$FILE/TechnologiesForWoodTracking2002.pdf)). Fruto de un taller organizado en Phnom Penh por el Banco Mundial y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), este informe, publicado en diciembre del 2002, contiene una descripción de sistemas alternativos para el seguimiento de la madera y de su cadena de vigilancia.

