

FLEGT IN ACTION

¿Cómo puede contribuir un AVA a la reducción de la pobreza?

Mary Holey y Marlène Buchy

Julio 2013

Introducción

«La tala ilegal es un problema generalizado que suscita gran inquietud a nivel internacional. [...] Tiene implicaciones sociales, políticas y económicas que socavan a menudo los progresos hacia los objetivos de buena gobernanza y representan una amenaza para el sustento de las comunidades locales dependientes de los bosques, y puede relacionarse con conflictos armados». (Parlamento Europeo 2010 L295/23)

La tala ilegal tiene un efecto devastador no solo sobre los bosques remanentes del mundo, sino también sobre las personas que habitan en ellos y dependen de los recursos que proporcionan. Las preguntas sobre cómo se deben gestionar los bosques, quién debe hacerlo y para el beneficio de quiénes, requieren respuestas de gobernanza a nivel local, nacional y regional, lo que aumenta la complejidad que rodea a la gestión forestal. Los mercados madereros de todo el mundo, especialmente los de Estados Unidos y la UE, se han vuelto más sensibles a los temas ambientales y sociales, lo que ha alentado a la UE a considerar formas de cerrar sus fronteras a la madera producida ilegalmente. No obstante, países con una larga tradición de exportación de madera de fuentes ilegales se enfrentan a grandes retos para cambiar a la producción legal de madera. En respuesta a esta situación, la UE elaboró Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) como parte del Plan de Acción de la Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT). Los AVA son acuerdos comerciales bilaterales entre la UE y un país socio, aunque uno de sus objetivos clave es abordar las disposiciones de gobernanza para el sector forestal. Además se espera que produzcan impactos positivos sobre los medios de vida de la población. Este informe analiza cómo los AVA pueden afectar a la pobreza y busca vías para mejorar los resultados de los AVA en lo referente a la pobreza y para evitar o disminuir cualquier posible efecto negativo de la ejecución de un AVA.

FLEGT y pobreza

El firme compromiso de reducir la pobreza contenido en el Plan de Acción de FLEGT y los AVA se refleja claramente en las conclusiones del Consejo de la Unión Europea en 2003 (2003/C268/01), que reconoció «la importancia de una mejor gobernanza en el sector forestal, y en las repercusiones positivas que esto tiene sobre la reducción de la pobreza».

Las conclusiones del Consejo identifican los elementos críticos que sustentan las relaciones entre tala ilegal y pobreza, elementos que deben ser abordados. Las acciones necesarias incluyen el fortalecimiento de la tenencia de la tierra y los derechos de acceso, especialmente para la población marginada, las comunidades rurales y los pueblos indígenas, y fortalecer la participación efectiva de todas las partes interesadas —en particular la de actores no estatales y población indígena— en la formulación y aplicación de las políticas.

Mensajes principales:

- Con frecuencia, el uso de los bosques para reducir la pobreza es complicado, ya que los efectos son indirectos y varían entre grupos sociales y contextos geográficos. Los efectos potenciales de los AVA son igualmente complejos.
- Como la pobreza tiene múltiples dimensiones de privaciones, abordar sus causas requiere un enfoque multidimensional. Aumentar la comprensión de los efectos potenciales de un AVA sobre la pobreza es esencial para reducir o evitar los posibles resultados negativos que la implantación de un AVA pueda tener sobre los medios de vida de la población pobre.
- El AVA es un proceso político, enmarcado en intereses políticos. Reequilibra el poder entre los grupos de interesados y abre y legitima un nuevo espacio político para grupos que anteriormente no tenían influencia en la toma de decisiones ni acceso a ella.
- Los AVA, como acuerdos legalmente vinculantes negociados por múltiples grupos de partes interesadas, reúnen los elementos necesarios para reducir la pobreza y mejorar la seguridad de los medios de vida de la población dependiente del bosque, concretamente, la creación de espacio político para reformas de la gobernanza, con oportunidades de participación de la sociedad civil para influir en leyes y políticas: «las reglas del juego». Esto incrementa las posibilidades de garantizar los bienes de sustento y los derechos de la población pobre.

Estos elementos sustentan los acuerdos comerciales de madera, conocidos como AVA, adoptados entre la UE y países exportadores de madera y ricos en bosques que desean mejorar la gobernanza de sus recursos y fortalecer el Estado de derecho, además de favorecer el acceso al valioso mercado único de la UE. Los países productores que firman un AVA se comprometen, como mínimo, a exportar a la UE solo madera verificada como legal. No obstante, muchos países que han firmado un acuerdo a día de hoy han ido mucho más allá de su intención original de garantizar la legalidad solo de la madera exportada a la UE, y también se han comprometido voluntariamente a garantizar la legalidad de toda la madera producida y consumida en sus mercados nacionales. Este compromiso podría tener efectos generalizados sobre muchas personas pobres cuyos medios de vida dependen directa o indirectamente de los bosques y sus recursos.

Los bosques son recursos disputados, y por lo general las decisiones sobre su uso y gestión son altamente políticas. El proceso político de múltiples interesados que ha surgido en la elaboración de los AVA —que abarca las cuatro fases de prenegociación, negociación, desarrollo de sistemas y sistema de verificación de la legalidad totalmente operativo— significa que los AVA son mucho más complejos que otros convenios comerciales relativamente sencillos. Cada



EFI

Ejercicio de análisis previo de la definición de legalidad del AVA, Liberia

vez está más claro que en este proceso complejo reside la clave para lograr una amplia repercusión sobre la pobreza, a una escala y de un modo directo que no se preveían al inicio.

Hasta la fecha, el diagnóstico y el debate nacional en curso como preparación a las negociaciones del AVA no han parecido incluir ninguna reflexión sistemática sobre las posibles repercusiones, positivas y negativas, sobre la población pobre que depende de los bosques. Es cierto que las partes interesadas y los gobiernos nacionales han explorado en profundidad los pros y los contras de un AVA, incluidos los referentes a los medios de vida rurales, pero existen pocas pruebas de una atención sistemática dirigida a identificar medidas para evitar o disminuir las posibles repercusiones negativas de los acuerdos. Más bien, las partes han optado por incluir estos problemas y preocupaciones en el núcleo de los AVA y su aplicación. Aunque los AVA contienen un artículo sobre salvaguardas sociales (véase el recuadro 1), cumplir esta obligación requiere la representación en la negociación de todas las partes interesadas pertinentes, lo que es posible que no suceda si la pobreza no es un tema destacado al comienzo.

Por lo tanto, es importante fomentar el conocimiento de la relación entre el recurso forestal y la pobreza antes de iniciar las negociaciones, para asegurar que estos temas cruciales sean tomados en cuenta durante las negociaciones y que el AVA final incluya objetivos de mitigación de la pobreza.

Tras ratificar el acuerdo, la disposición de salvaguardas sociales (recuadro 1) compromete a los firmantes a comprender los efectos de los AVA sobre los medios de vida, así como a supervisar sus repercusiones sociales, económicas y ambientales como parte de la ejecución. Esto proporciona un punto de inicio para desarrollar un sistema de supervi-

Recuadro 1: Artículo sobre salvaguardas sociales en el AVA Indonesia-UE Entendimiento

Entendimiento

Con el fin de minimizar las posibles repercusiones negativas de este Acuerdo, [las Partes] convienen desarrollar un mejor entendimiento de las repercusiones sobre el sector maderero, así como sobre los medios de vida de comunidades locales e indígenas potencialmente afectadas, tal como se describe en sus respectivas leyes y normativas nacionales.

Supervisión

[Las Partes] supervisarán las repercusiones de este Acuerdo en esas comunidades y otros actores identificados [en el párrafo 1], además de tomar las medidas necesarias para mitigar cualquier repercusión adversa. [Las Partes] podrán acordar otras medidas adicionales para abordar las repercusiones adversas.

sión del impacto que aumente la comprensión, supervise los efectos y ajuste las prácticas durante la puesta en marcha.

Contexto: pobreza y bosques

Los medios de vida dependen de los bosques

Más de mil millones de personas dependen de los bosques para sus medios de vida, en distintos grados, y muchos más dependen de los servicios ambientales que el bosque

proporciona (Chomitz *et al.* 2007: 39). Alrededor de 60 millones de personas indígenas dependen casi totalmente de los bosques y se encuentran entre los más pobres de las comunidades pobres (Chomitz *et al.* 2007: 38). Existen muchos motivos para que esto sea así. En cualquier contexto, la persistencia de la pobreza puede ser explicada por una combinación de varios factores que incluyen: tenencia poco clara e insegura, acaparamiento de recursos por Estados abusivos, planteamientos extractivos de la gestión de recursos, políticas y leyes desfavorables que discriminan a la población local, escaso desarrollo de las infraestructuras que restringe el acceso a los mercados, falta de activos que limita las oportunidades de mejora de los medios de vida, fuentes de ingresos alternativas limitadas, presiones de globalización y acaparamiento, y degradación forestal y ambiental.

Además de suministrar beneficios directos mediante el uso de productos forestales, los bosques proporcionan importantes fuentes de empleo. La mayoría de las empresas forestales son consideradas pequeñas o medianas empresas (que emplean hasta 100 personas) tanto para madera como para productos forestales no madereros. Se estima que representan el 50 % del empleo en el sector maderero, generando 130 mil millones de USD de valor añadido (Elson 2008: 4). Con frecuencia el empleo forestal es particularmente importante porque las otras oportunidades de empleo suelen ser limitadas en zonas forestales remotas.

Efectos socialmente diferenciados del cambio forestal

Los efectos del cambio forestal afectan de diferente manera según el género y los grupos sociales y según los tipos de bosque. La dependencia del bosque es más acusada en los grupos indígenas que dependen de los bosques para todos los aspectos de sus medios de vida, incluso para su bienestar sociocultural; para los de pobreza extrema, que cuentan con opciones limitadas de sustituir sus necesidades de alimento e ingresos por fuentes privadas; y para las mujeres, quienes necesitan acceso regular y sin limitaciones a los bosques para llevar a cabo las funciones de su género. La pérdida de acceso, bien por la degradación o por el cambio de regímenes de gestión, a menudo ha sido el mayor impacto en estos tres grupos. El grado de dependencia varía desde el de aquellos cuyos medios de vida dependen totalmente de los recursos forestales y su ámbito social, cultural y económico está determinado por su uso de estos recursos, hasta los usuarios distantes que dependen de los bosques para diversos servicios del ecosistema.

¿Cuáles son las condiciones necesarias para que los bosques ayuden a reducir la pobreza?

El uso de los bosques para reducir la pobreza es complicado, ya que los efectos son indirectos y varían entre grupos sociales y contextos geográficos. Los efectos de los AVA son igualmente complejos. No obstante, pruebas de todo el mundo indican que los bosques tienen potencial para



Tim Lewis, Handcrafted Films

Mapeo forestal cerca de Pokola, República del Congo

reducir la pobreza, especialmente cuando concurren determinadas circunstancias propicias.

Condiciones propicias

- **Derechos de propiedad local seguros** sobre el bosque y la capacidad de ejercer estos derechos sin temor a la injusticia.
- **Poder local de toma de decisiones** sobre el uso de los bosques a través de una estructura de gobernanza reconocida legalmente que respete las diferentes necesidades sociales de acceso y uso de los recursos.
- Procesos para la **participación en las deliberaciones y la elección** sobre cómo se usarán los recursos y quiénes lo harán.
- Una **sociedad civil capaz** de participar, supervisar, influir y exigir responsabilidades a los que toman las decisiones a todos los niveles.
- **Apoyo jurídico, de políticas y financiero** del Estado a la población local, que incluya los usos de la tierra, como la agricultura y otros sectores extractivos de recursos naturales.
- **Acceso local a los beneficios y su control y autoridad en la toma de decisiones** sobre el uso de los beneficios (financieros y de productos).
- **Disponibilidad pública de la información** generada al supervisar los efectos de la aplicación de políticas y cambios legislativos y de prácticas sobre los medios de vida de la población pobre, con el fin de adoptar prácticas y políticas cuando se observen efectos negativos.
- **Rendición de cuentas** de los que toman decisiones y los que las aplican frente a los afectados.
- **Transparencia** en el acceso a la información y comprensión de los sistemas y las normas de forma que la participación pueda ser justa e informada, y la gente conozca qué decisiones se han tomado y sus propios derechos.
- Acceso equitativo a la **justicia y a los mecanismos de reclamación**.

¿Cómo se incorpora la reducción de la pobreza al contenido y los procesos de un AVA?

La pobreza es multidimensional

Teniendo en cuenta las condiciones necesarias para la reducción de la pobreza en las zonas forestales, una de las muchas preguntas que se hacen los grupos de interesados es cómo garantizar que el AVA consiga resultados positivos para los medios de vida de la población pobre. Preocupa en particular el problema descrito en el Plan de Acción de FLEGT (Comisión Europea 2003: 6): «El reto consiste en asegurarse de que las acciones para afrontar la tala clandestina [...] no se centren en grupos débiles como los pobres de las zonas rurales, mientras que dejan indemnes a agentes poderosos».

La pobreza tiene múltiples dimensiones de privaciones, por lo que abordar sus causas requiere una respuesta multidimensional:

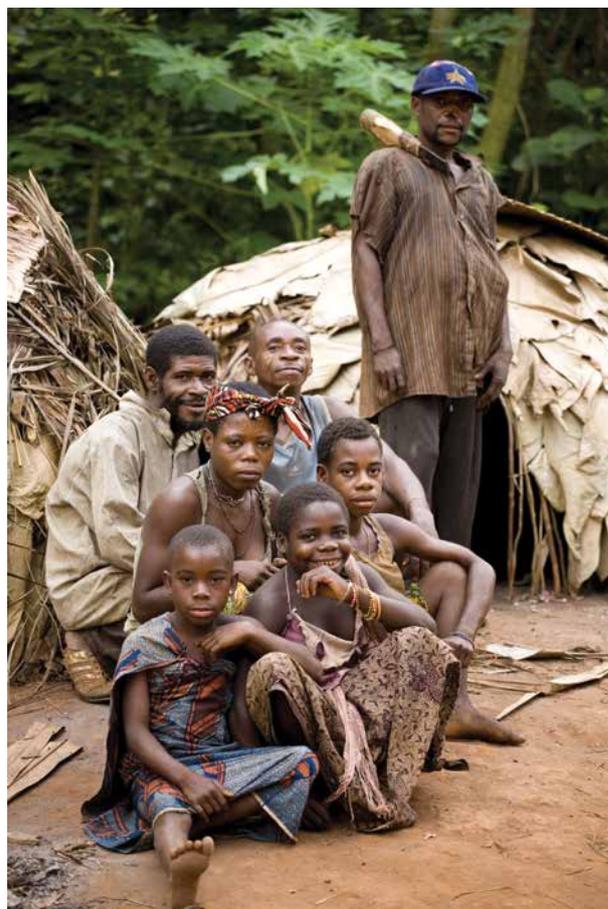
«La pobreza denota exclusión de la población de estándares de vida socialmente adecuados y engloba varias dimensiones. Estas cubren distintos aspectos de las capacidades del ser humano: económicas (ingresos, medios de vida, trabajo decente), políticas (empoderamiento, derechos, voz), socioculturales (estatus, dignidad) y de protección (inseguridad, riesgo, vulnerabilidad). La integración del género es esencial para reducir la pobreza en todas sus dimensiones. Y mantener la base de recursos naturales es fundamental para que la reducción de la pobreza dure». (OCDE/DAC 2001: 18)

El proceso de los AVA brinda una gran oportunidad para abordar las múltiples dimensiones de la pobreza.

Condiciones para asegurar que un AVA aborda la pobreza

Las condiciones para la reducción de la pobreza pueden ser resumidas en cuatro dimensiones cruciales de cambio (figura 1). La experiencia con FLEGT hasta la fecha sugiere que existen diversas formas en que los procesos que sustentan las cuatro etapas del AVA pueden crear oportunidades políticas y prácticas para que las partes interesadas luchen por objetivos correspondientes a cada una de estas dimensiones. Las cuatro dimensiones vinculan elementos de la agenda de buena gobernanza a la definición multidimensional de la pobreza basada en capacidades de la siguiente manera:

1. **Creando espacios y oportunidades para la deliberación política y la creación de consenso** que proporcionen un contexto para negociaciones, representación y rendición de cuentas significativas. Esto permite a la población pobre participar efectivamente en foros donde son escuchados y reciben respuesta durante la duración del AVA. El AVA contiene una disposición explícita sobre la participación tanto en las negociaciones como en la aplicación.



Nicolas Guyot

Pigmeos aka de Likouala, República del Congo

2. **Fomentando la capacidad de las personas pobres** y sus representantes para participar, influir y exigir responsabilidades en las tomas de decisiones. En la mayoría de los países firmantes de un AVA, esta capacidad ha sido desarrollada a través de diferentes programas de apoyo a la sociedad civil.
3. **Cambiando las «reglas del juego»**, es decir, garantizando que las políticas, normativas y legislación, así como las normas informales de carácter social y cultural a todos los ámbitos (del local al nacional), apoyan los cambios en la calidad y el impacto de las voces de los grupos y protegen contra los acontecimientos que pueden incrementar la vulnerabilidad y reducir la resiliencia de la población pobre. Este es un resultado importante del proceso de negociación para la definición de la legalidad y el ámbito jurídico que abarca, las lagunas detectadas y los cambios recomendados. Como la mayor parte de los cambios legales tiene lugar durante la implantación, es importante la participación continua en la definición de las nuevas reglas.
4. **Asegurando el acceso a los bienes y servicios de los medios de vida** y aumentando la seguridad de estos para los pobres mediante un mejor acceso a diversos bienes y servicios, para asegurar la capacidad económica, sociocultural y humana.

La figura 1 ilustra las interconexiones entre estas dimensiones y los procesos que apoyan su consecución.

Fomento de la comprensión de la pobreza y acciones en las cuatro fases del AVA

En las cuatro fases del AVA surgen oportunidades para integrar acciones orientadas al alivio de la pobreza que podrían apoyar la consecución de resultados positivos. La figura 2 muestra posibles actividades en cada etapa y el cuadro 1 enumera formas en las que los AVA pueden apoyar los elementos clave para la reducción de la pobreza.

Pre negociación

Por lo general, la fase previa a la negociación es iniciada por el país exportador con el objetivo de estudiar las posibilidades de un AVA. La UE responde a la expresión de interés del gobierno facilitando información sobre el concepto del AVA, y comparte experiencias de países que ya han firmado un compromiso FLEGT. Normalmente, los actores gubernamentales y no gubernamentales recurrirán al análisis de datos y a consultas con las partes interesadas para considerar el alcance de la mejora de los términos del comercio maderero y la gobernanza del sector mediante un AVA con la UE.

La prenegociación es un periodo clave para establecer oportunidades y capacidades para la negociación, representación y responsabilidad positivas durante todas las etapas del AVA. Los datos recopilados y divulgados en este momento pueden servir de base para la negociación de posiciones y estrategias de las partes interesadas. Hasta la fecha, el potencial de reducción de la pobreza ha sido evaluado informalmente como parte de una evaluación más amplia de oportunidades de mejora de la gobernanza forestal. Un

análisis reciente ha resaltado el potencial para ampliar estas evaluaciones generales de modo que incluyan una reflexión más explícita sobre los problemas de la pobreza (véase Hobbey 2013). Dicha evaluación podría ayudar a los interesados nacionales a identificar tanto los posibles retos de gobernanza específicos del país que puede abordar el AVA como las posibles repercusiones socioeconómicas de los cambios deseados, y a establecer bases de referencia para supervisar esas repercusiones a lo largo del tiempo. La evaluación del impacto en la pobreza puede ser llevada a cabo formal o informalmente por el gobierno u otras partes interesadas (como organizaciones de la sociedad civil) dependiendo de la sensibilidad política del país. Los datos y el análisis resultantes se pueden hacer públicos para incrementar la rendición de cuentas o ser utilizados directamente para informar las negociaciones.

En esta fase se podría realizar una evaluación reglamentaria del impacto sobre microempresas y pequeños propietarios y empresas, para estudiar la repercusión de los marcos normativos actuales en algunos de los grupos más vulnerables de la cadena de suministro de la madera y analizar propuestas para la reforma legislativa. Asimismo, se podría evaluar el impacto potencial sobre el acceso a los productos forestales no madereros como parte del proceso de prenegociación. El objetivo de estas evaluaciones sería informar a los grupos de interesados de forma que puedan representar efectivamente los intereses de sus representados en las que a menudo pueden ser negociaciones legales y complejas.

También en esta etapa es posible aprovechar oportunidades para preparar a las partes interesadas nacionales para cambiar las reglas del juego cambiando marcos jurídicos, normativos y de políticas. La reflexión sobre la pobreza mediante la evaluación de impactos puede resultar especialmente útil para informar las negociaciones nacionales

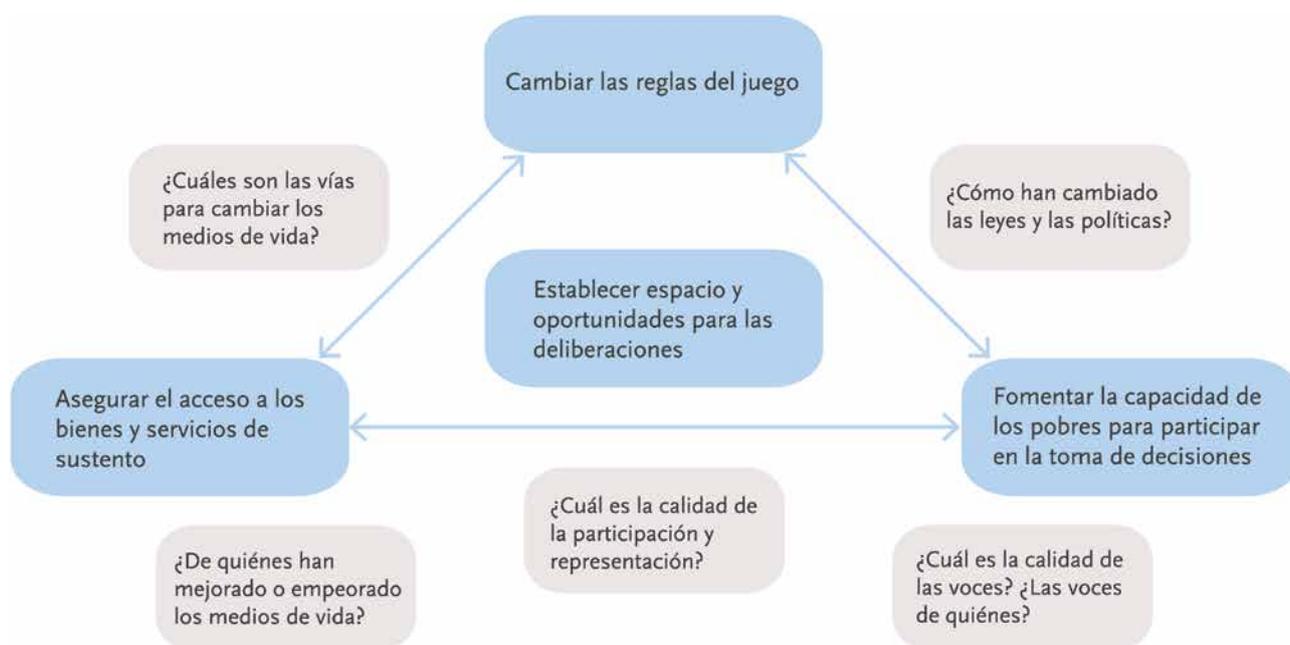


Figura 1: Cuatro dimensiones de cambio para la reducción de la pobreza en los AVA. Fuente: Hobbey y Buchy (2011)

y de los interesados sobre qué tipo de reforma legal y de políticas podría conseguir la mejora de resultados para la pobreza.

Negociación

Por el momento, la fase de negociación ha durado entre nueve meses y seis años. Durante esta fase, las partes nacionales se reúnen frecuentemente para elaborar propuestas que serán estudiadas por representantes del país exportador y de la UE en discusiones técnicas y políticas. También se elabora una definición nacional de la madera «legal», reflejando todas las leyes nacionales referentes a los tres pilares de los sistemas de sostenibilidad: social, económico y ambiental. A continuación se diseña un sistema para verificar el cumplimiento de todos los elementos de la definición y supervisar y controlar el flujo nacional de madera y productos derivados de la madera. Por lo general este sistema se basa en procedimientos existentes, pero ambas partes deben considerarlo sólido para que el sector maderero conserve una reputación creíble. La definición de legalidad y el sistema de control y cumplimiento, que unidos constituyen el sistema de verificación de la legalidad de la madera, son documentados como anexos al texto del AVA. Juntos, el texto del AVA y los anexos forman la base del compromiso vinculante alcanzado por las partes al final de la fase de negociación.

Durante esta fase, los países exportadores de madera facilitan las consultas y negociaciones nacionales entre

conjuntos contrapuestos de intereses de las partes, cuyos resultados servirán de información para la postura de negociación nacional. En la mayoría de los casos, representantes del sector privado y de la sociedad civil se unen a organismos gubernamentales en sus delegaciones, participando así en todo el proceso de negociación. Cuando es necesario, la UE proporciona recursos para apoyar la mejora de la capacidad de las partes interesadas y su participación con el fin de fomentar una participación efectiva en el proceso. Los análisis han mostrado que puede haber espacio para incrementar la participación y la eficacia mediante una inversión mayor en fomentar la capacidad de los grupos más pequeños y diversos (en particular los de población dependiente del bosque y productores pequeños y micro) para que puedan comprender los temas complejos tratados y traducir sus necesidades a propuestas claras y directas para ser introducidas en los debates. El fomento de la capacidad puede tener lugar conjuntamente con el apoyo para institucionalizar la representación de esos actores en todos los foros correspondientes de toma de decisiones.

La fase de negociación ofrece las mayores oportunidades para cambiar las normas en todo el proceso del AVA. Por ejemplo, al redactar la norma nacional de legalidad, los países deben aclarar todos los derechos de uso del bosque, e identificar lagunas y ambigüedades en el marco jurídico existente que gobierna los sistemas de gestión forestal. Esto crea una oportunidad importante para identificar el potencial para dar más seguridad a los derechos, con el fin de

Prenegociación	Negociación	Desarrollo del sistema	Sistema de verificación de la legalidad operativo
<p>Realizar una evaluación de impacto en la pobreza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comprender los posibles impactos sobre la pobreza e identificar medidas preventivas si existieran repercusiones negativas • Determinar los intereses de los grupos de partes interesadas • Profundizar y ampliar la representación de la sociedad civil • Llevar a cabo evaluaciones reglamentarias del impacto para identificar áreas que afecten a los medios de vida de la población pobre 	<p>Fortalecer la representación y la capacidad de las partes interesadas (mecanismos de <i>feedback</i> a múltiples niveles):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisar la legislación utilizando la valoración de impacto en la pobreza para identificar a los grupos potencialmente afectados • Identificar las oportunidades de diversificación de los medios de vida –si las hay– y eliminar barreras para las operaciones artesanales y el mercado • Mejorar el marco legal para el uso de los ingresos y el régimen fiscal para el desarrollo local 	<p>Crear sistemas de supervisión para vigilar los efectos sobre la pobreza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la representación de la sociedad civil en los debates sobre la reforma jurídica (en particular la representación de los intereses de la población pobre) • Clarificar los procesos de asignación de tenencia forestal o de la tierra • Instituir mecanismos de solución de controversias para la población dependiente de los bosques 	<p>Elaborar programas paralelos para reducir los riesgos del AVA y mejorar los resultados para los medios de vida:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la capacidad de la sociedad civil a múltiples niveles • Mejorar la supervisión de los ingresos y la toma de decisiones local sobre la asignación de recursos, incluidos los mecanismos de rendición de cuentas • Apoyar el crecimiento de pequeños negocios • Introducir programas para apoyar la diversificación de los medios de vida cuando exista una gran reestructuración doméstica

Figura 2: Opciones para incorporar el tema de la pobreza en las cuatro fases de un AVA

Cuadro 1: Acciones posibles en cada fase del proceso de un AVA para mejorar los resultados sobre la pobreza

Voz informada, responsable y representativa	
Prenegociación	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de los grupos pobres y vulnerables potencialmente más afectados por los cambios de uso forestal, incluidos aquellos cuyos medios de vida pueden ser reforzados o amenazados por la aplicación de la ley, así como de aquellos cuyos medios de vida podrían mejorar o empeorar por la aplicación de salvaguardas sociales, ambientales o económicas ya incorporadas a la ley o por cambios del marco jurídico. • Esfuerzos para fortalecer las voces de los posibles afectados, ya sea directamente o a través de estructuras representativas. • Esfuerzos para asegurar la disponibilidad de foros apropiados, de manera que la población pobre pueda tener una voz informada. • Esfuerzos para comprender e informar a las partes interesadas sobre los retos específicos de la pobreza y los bosques.
Negociación	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de información resultante del análisis de la pobreza y la dependencia de la población pobre de los recursos forestales para informar debates y negociaciones. • Esfuerzos para asegurar que las voces de los pobres sean incorporadas a los procesos de negociación y que los posibles efectos sobre los medios de vida de las opciones de los AVA en discusión sean tomados en cuenta durante las negociaciones. El apoyo al fomento de la capacitación de los grupos de partes interesadas podría abarcar diversos intereses y grupos destinatarios vulnerables, y asegurar la participación en los foros pertinentes de toma de decisiones. • Esfuerzos para fortalecer las voces de los posibles afectados, ya sea directamente o a través de estructuras representativas. • Esfuerzos para asegurar la disponibilidad de foros apropiados, de manera que la población pobre pueda tener una voz informada y aporte sus puntos de vista en las negociaciones.
Desarrollo del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización de la participación de múltiples interesados en todos los niveles relevantes para garantizar la rendición de cuentas permanente y mantener el impulso político en todo el espectro de compromisos del AVA. • Esfuerzos para fortalecer las voces de los posibles afectados, ya sea directamente o a través de estructuras representativas. • Esfuerzos para asegurar la disponibilidad de foros apropiados, de manera que la población pobre tenga una voz informada en la elaboración de políticas y reglamentos. • Esfuerzos para fortalecer la transparencia respaldada.
Sistema de verificación de la legalidad operativo	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de supervisión del impacto medido en relación a los resultados de evaluación de repercusiones sobre la pobreza u otras bases de referencia para recopilar datos sobre la pobreza, mejoras de la gobernanza y la asignación de derechos e ingresos durante el AVA. • Uso de esta información como base para los cambios cuando se hayan detectado efectos negativos. La información reunida sobre la supervisión del impacto sobre la pobreza se puede integrar al sistema general de supervisión del impacto del AVA, que hará un seguimiento de los cambios en todas las zonas de influencia del AVA. • Esfuerzos para fortalecer las voces de los posibles afectados, ya sea directamente o a través de estructuras representativas. • Esfuerzos para asegurar la disponibilidad de foros apropiados, de manera que la población pobre pueda tener una voz informada en la supervisión de la puesta en marcha y las repercusiones. • Medidas operativas de transparencia.
Cambio de las reglas del juego	
Prenegociación	<ul style="list-style-type: none"> • Los análisis y debates de las repercusiones de la pobreza identifican aquellas áreas de legislación, políticas, normativas y práctica que podrían ser modificadas, añadidas o reforzadas con el fin de mejorar la seguridad de los medios de vida.
Negociación	<ul style="list-style-type: none"> • Clarificación de los derechos de uso del bosque y compromiso de cronogramas ejecutables para la reforma de la gobernanza, que incluyan posibles funciones judiciales, derechos de uso del bosque, cuota de beneficios, apoyo al desarrollo y distribución de beneficios.
Desarrollo del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de información específica que cubra la aplicación y la supervisión de las salvaguardas ambientales y sociales existentes, así como cambios en los derechos de uso del bosque, reglas para la distribución de beneficios, mecanismos de reclamación y derechos a ingresos. • Esfuerzos para fortalecer la participación de voces que representen los intereses de los pobres en la elaboración de la reforma de la gobernanza, cambios y enfoques normativos enmarcados en el AVA.

Cuadro 1: continuación

Sistema de verificación de la legalidad operativo	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de los compromisos de reforma de la gobernanza en comités conjuntos y mediante mecanismos de supervisión. Se pueden hacer esfuerzos para evitar que el enfoque pobreza/gobernanza sea eclipsado por factores de mercado y licencias.
Seguridad de los bienes y servicios de los medios de vida	
Prenegociación	<ul style="list-style-type: none"> • Consideración del potencial de mejora de las prácticas de gestión forestal, asignación de derechos, términos del comercio maderero y gobernanza del sector por partes interesadas nacionales. Los grupos de interesados pueden llevar a cabo estudios de eficiencia normativa y retos de gobernanza, particularmente en lo que concierne a los pobres.
Negociación	<ul style="list-style-type: none"> • Atención explícita a las limitaciones para mejorar la seguridad de los medios de vida dentro del marco legal. • Consideración del potencial de mejoras identificadas por los participantes centradas en la reducción de la pobreza y estrategias para el fortalecimiento de la aplicación de la ley que protege los intereses de los pobres.
Desarrollo del sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda de programas paralelos para reestructurar el mercado nacional en apoyo de la diversificación de los medios de vida.
Sistema de verificación de la legalidad operativo	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para empresas pequeñas y microempresas que deseen acceder a los mercados locales e internacionales a un precio realista, para consolidar sus posiciones y asegurar que los sistemas y estrategias del AVA dan cabida a sus necesidades. • Uso de supervisión del impacto en relación a una base de referencia de evaluación del impacto de la pobreza para recopilar datos sobre la pobreza, mejoras de la gobernanza y la asignación de derechos e ingresos durante el AVA.

generar impactos positivos en las comunidades rurales pobres. Todo trabajo adicional que se realice durante la fase de prenegociación, incluido el impacto sobre la pobreza o evaluaciones similares, será útil para informar a los actores que participen en las negociaciones. El uso de esta información podría ser mejorado apoyando la capacidad de la población para que participe de forma efectiva en grupos de presión y, cuando sea necesario, para que los representantes de la población pobre y dependiente de los bosques elaboren instrumentos jurídicos.

Durante la fase de negociación no solo se diseña el sistema de verificación de la legalidad, sino que también se establecen los calendarios de aplicación. Estos calendarios pueden incluir compromisos de reformas políticas que es probable que aborden algunos elementos de la pobreza relacionada con los bosques. Dichas reformas pueden incluir formas de utilización de los ingresos forestales a nivel local y cambios de los sistemas jurídicos, como asegurar los derechos de acceso locales y la introducción de marcos de gestión comunitaria.

Desarrollo del sistema

A partir de la conclusión de las negociaciones, cada parte continúa sus procesos políticos nacionales para ratificar los acuerdos y, al principio en paralelo, los países socios asumen el difícil trabajo de poner en marcha el sistema de verificación de la legalidad diseñado durante las negociaciones. Las instituciones nacionales pertinentes deben llevar a cabo las reformas amplias de gobernanza y el fortalecimiento de las instituciones en los casos en que así se

haya indicado durante las fases de prenegociación y negociación.

Se crean grupos de trabajo con múltiples interesados y los sistemas de supervisión para respaldar la rendición de cuentas y para asegurar que los compromisos políticamente más sensibles de la reforma de la gobernanza no son eclipsados por el desarrollo técnico necesario. En esta etapa las partes deben mantener el impulso político y hacer hincapié en los elementos de los compromisos del AVA con mayor potencial para tener repercusiones positivas en los grupos pobres y vulnerables. En esencia, esto podría incluir el establecimiento de sistemas de supervisión para vigilar los efectos del AVA sobre esos grupos.

En este punto es importante la divulgación de información. Hasta la fecha, todos los países socios cuentan con programas de comunicación diseñados para informar a los grupos que se verán afectados por la implantación del AVA. El objetivo de esos programas es facilitar información sobre nuevas oportunidades y las implicaciones para los medios de vida y los derechos. Dicha información puede cubrir los cambios —en principio o en la práctica— en los derechos de uso del bosque, reglas para la distribución de beneficios, mecanismos de reclamación y derechos a ingresos. Informar a la población es el primer paso hacia una auténtica rendición de cuentas, y es fundamental para establecer un sistema de verificación de la legalidad creíble. La forma de la comunicación es esencial y debería asegurar que la información sea fácilmente accesible para los hogares más desfavorecidos, incluyendo el uso de lenguas locales cuando sea apropiado.



Reuniones de AVA en Vietnam

EFI



Sesión de un AVA en la República Democrática del Congo

EFI

Sistema de verificación de la legalidad operativo

La plena implantación de todos los aspectos del sistema de verificación de la legalidad, incluidas las licencias, comienza cuando ambas partes confían en que los sistemas son sólidos y que a todos los productos derivados de la madera destinados al mercado de la UE se les pueden dispensar licencias FLEGT.

Ningún país socio ha entrado aún en la fase de emisión de licencias FLEGT de un AVA, por lo que no se dispone de experiencia en asegurar la participación y la rendición de cuentas. No obstante, si los sistemas diseñados sobre el papel se ponen en práctica, hay considerable potencial para que ambas florezcan. Por ejemplo, todos los países socios deben incluir algún tipo de auditoría independiente en su sistema de verificación de la legalidad, que informe al comité conjunto. El organismo que realice esta función será obligado a aceptar e investigar información sobre incumplimientos de la ley de todas las fuentes fidedignas, incluidos personas dependientes del bosque y grupos de la sociedad civil. Igualmente, los términos de todos los acuerdos comprenden requisitos de publicación de documentos clave sobre los bosques, como mapas de concesiones, que fomentarán una mejor rendición de cuentas tanto de organismos gubernamentales como de concesionarios.

El apoyo continuo y el fortalecimiento de la voz política de las personas, micro empresas y pequeñas empresas dependientes del bosque será un elemento importante para

mantener la transparencia y la rendición de cuentas del AVA. También ayudará a asegurar la continuidad de las mejoras en los medios de vida mediante la identificación de nuevas oportunidades para reformas jurídicas y políticas.

Además, los AVA tienen potencial para apoyar directamente a los pequeños y microproductores al asegurarles el acceso a mercados locales e internacionales. Para lograr esto es probable que sea necesario fomentar la capacidad a través de programas de desarrollo de pequeñas empresas. Este fomento de la capacidad permitirá a las pequeñas y microempresas desarrollar una posición coherente como grupo de presión y, en última instancia, apoyará el desarrollo de estructuras de representación responsables.

La UE y sus socios también se comprometen a supervisar los impactos de los AVA cuando estén plenamente operativos, en particular cualquier posible efecto positivo o negativo en la población vulnerable que depende de los bosques. Se podrían usar los datos de pobreza u otras evaluaciones de impacto, o las estructuras de supervisión del impacto de los AVA, para crear una línea de base vital para una supervisión eficaz, posibilitando la recopilación y publicación de información sobre, por ejemplo, la pobreza, cambios en la gobernanza y la asignación de derechos y beneficios. Los sistemas nacionales de supervisión del impacto del AVA proporcionarán el marco general dentro del que se podría ver el impacto sobre la pobreza.

El enfoque de cambiar las reglas del juego en esta fase cambia a la implantación de los compromisos alcanzados anteriormente, tanto los vinculados al sistema de emisión de licencias como otras reformas identificadas en los anexos del AVA, que llevarán tiempo para negociar y legislar. Durante este periodo, la UE y sus socios deberán esforzarse para centrarse en la reforma de la gobernanza y los resultados sobre la pobreza a la vez que aspectos del mercado, a través de las reuniones del comité conjunto y los mecanismos de supervisión en marcha.

Una oportunidad para vincular procesos paralelos

El compromiso de las partes interesadas en el proceso del AVA crea una oportunidad para que el país vincule actividades del AVA a procesos políticos y legislativos paralelos, y para participar en programas que puedan potenciar los resultados de reducción de la pobreza en el sector forestal.

Acceso equitativo a la justicia, el arbitraje y los mecanismos de reclamación

La falta de acceso a una justicia eficaz y asequible es una limitación fundamental para la población pobre que intenta salir de la pobreza. Los esfuerzos para apoyar reformas específicas de las instituciones judiciales que afectan a los que demandan justicia en el sector forestal podrían ayudar a incrementar sustancialmente los impactos de alivio de la pobreza.

Uso de la renta forestal

Aumentar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que rigen los sistemas de distribución de beneficios

incrementaría directamente los flujos financieros hacia aquellos que más los necesitan. Apoyar la participación informada de la población local en la toma de decisiones y aumentar su capacidad para exigir responsabilidades a las instituciones pertinentes aseguraría que los ingresos obtenidos como resultado de las actividades de verificación de la legalidad se usen de manera más eficaz para tratar la pobreza en todas sus formas.

Reestructuración del mercado

La mayoría de los AVA ahora abordan la reestructuración y formalización del mercado nacional. La reestructuración propuesta puede hacer necesario reducir la vulnerabilidad de los pequeños productores debida a los rápidos cambios que acompañan a una aplicación más estricta de la ley o los cambios del mercado. Para hacerlo de manera eficaz, lo ideal es disponer de mecanismos de apoyo paralelos, que incluyan capacitación financiera y profesional a largo plazo, el desarrollo de nuevos mercados para especies madereras no tradicionales a medio plazo, y experiencias piloto de medios de vida alternativos para taladores ilegales a corto plazo.

¿Y el futuro? ¿Por qué son interesantes los AVA?

Los AVA, como acuerdos legalmente vinculantes negociados por múltiples partes interesadas, reúnen los elementos necesarios para reducir la pobreza y mejorar la seguridad de los medios de vida de la población dependiente del bosque, concretamente, la creación de espacio político y oportunidades de participación de la sociedad civil para influir y cambiar «las reglas del juego». Este cambio puede incrementar las probabilidades de garantizar los bienes de sustento y los derechos de la población pobre. El uso de procesos paralelos para apoyar y mejorar el desarrollo de la sociedad civil, la mejora de los sistemas internos para controlar los flujos de ingresos y las decisiones concernientes a su distribución, y la atención a una reestructuración minuciosa de los mercados nacionales podría conseguir medios de vida más resilientes para la población dependiente del sector forestal. No obstante, este potencial se traducirá en un cambio positivo solo si la comprensión de cómo se puede usar el AVA para mejorar los medios de vida se traduce en práctica operativa, tanto en el AVA como en los mecanismos desarrollados para implantarlo y supervisarlos.

El AVA es un proceso político, enmarcado en intereses políticos. Reequilibra el poder entre los grupos de interesados y abre y legitima un nuevo espacio político para voces que anteriormente no tenían influencia en la toma de decisiones ni acceso a ella. Es la primera vez en décadas de apoyo al sector forestal (conocido por su intransigencia) que existen los procesos adecuados para el cambio. El AVA representa el inicio de un proceso de ampliación y profundización de la buena gobernanza en el sector forestal, centrado en marcar una diferencia real y positiva en la vida de la población.



Espigadores recolectando maíz seco en Myanmar (Birmania)



Sesiones de AVA en Liberia en 2011

Referencias

- Este informe está basado en Hobley, M. y Buchy, M., 2011. *FLEGT and poverty alleviation: the role of VPAs*. Instituto Forestal Europeo, Joensuu, Finlandia. Véase aquí la presentación de Mary Hobley sobre los Acuerdos Voluntarios de Asociación como un instrumento para la reducción de la pobreza: http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=EsLqinOHhRo.
- Chomitz, K. M., Buys, P., De Luca, G., Thomas, T. S. y Wertz-Kanounnikoff, S., 2007. *At loggerheads? Agricultural expansion, poverty reduction, and environment in the tropical forests*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Comisión Europea, 2003. *Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT): Proposal for an EU Action Plan*. <http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/01flegtactionplanenfinalen.pdf>.
- Elson, D., 2008. *Linking FLEGT Voluntary Partnership Agreements to Jobs and Growth*. Forest Trends y DFID. http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=503.
- Hobley, M., 2013. *Poverty impact assessment for Voluntary Partnership Agreements*. European Forest Institute, Joensuu, Finlandia.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001. *The DAC guidelines: Poverty reduction*. OCDE, París.

El Centro FLEGT de la UE, albergado y gestionado por el Instituto Forestal Europeo, apoya a la Unión Europea, los Estados miembros y los países socios en la implementación del Plan de Acción FLEGT de la UE.

CENTRO FLEGT DE LA UE
INSTITUTO FORESTAL EUROPEO

info@euflegt.efi.int | www.euflegt.efi.int



On behalf of



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Foto de portada © Niina Verkerk

© European Forest Institute
Todos los derechos reservados