



# EXPOSICIÓN PRE-COP PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA CITES RESPECTO DE LA COMPROBACIÓN DE ADQUISICIÓN LEGAL

De **Catherine Rutherford** y **Jade Saunders**,  
con revisión experta jurídica de **Melissa Blue Sky**

**Reglamentación del comercio ilegal de madera: Comparando la comprobación de la adquisición legal en virtud de la Cites respecto de otras medidas legislativas para luchar contra el comercio de madera cosechada ilegalmente.**

***El paradigma ha ido cambiando desde que la Cites fuera creada: el estado de derecho se ha ido imponiendo, y la situación actual es que las ilegalidades en el ámbito de la extracción de recursos naturales han sido ampliamente analizadas, documentadas, reconocidas y cuantificadas en varios sectores de la política pública, al margen de los procedimientos de la Cites.***

En la 18ª sesión de la Conferencia de las Partes a la Cites, que tendrá lugar en Geneva, Switzerland (del 17 de agosto al 18 de agosto de 2019), el documento CoP18 Doc. 39, que contiene una resolución sobre orientaciones no vinculantes para formular Dictámenes de adquisición legal (en adelante, “DAL”) de especímenes de especies Cites, será sometido para adopción. El documento en Anexo al proyecto de resolución presenta las medidas concretas que adoptar, mientras que en el propio proyecto de resolución se recomienda a las Autoridades administrativas que se rijan por los siguientes principios generales al verificar la legalidad de adquisición de especímenes de especies Cites que se vayan a exportar:

- sugerencia de posibilitar la adopción de un enfoque de evaluación de riesgos;
- cuando sea apropiado y posible, los procedimientos seguidos deberían ser puestos a disposición del público;
- el solicitante es responsable de proporcionar la información suficiente para probar la legalidad de la adquisición, como atestaciones o declaraciones juradas que conlleven pena de perjurio, licencias o permisos pertinentes, facturas y justificantes, números de concesión forestal, permisos y precintos de caza, u otras pruebas documentales;
- les informaciones requeridas deben ser proporcionales a la probabilidad de que el espécimen Cites no haya sido adquirido legalmente;



ABRIL 2019

- se alienta a las Autoridades administrativas que mantengan registros de los permisos expedidos, junto con la información facilitada por el solicitante en relación con la legalidad de la adquisición.

Por otra parte, el documento CoP18 Doc. 40 (solo en inglés), sometido por los Estados Unidos de América del Norte (en adelante, "EE.UU."), contiene sugerencias de enmiendas a la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP17) respecto de la *Aplicación de la Convención y lucha contra el fraude*, y expone las obligaciones de los países consumidores en cuanto a diligencia razonable<sup>1</sup> y responsabilidad como importador:

- Si la Autoridad administrativa del estado de importación o de reexportación tiene algún motivo para creer que ese espécimen no se ha adquirido legalmente, se recomienda:
  - consultar con la Autoridad administrativa del país cuyas leyes se supone hayan sido infringidas;
  - solicitar el fundamento de la determinación de la legalidad de la adquisición;
  - si no recibe información satisfactoria, la AA no debería autorizar la importación ni la reexportación;
  - a falta de información satisfactoria, solicitar la ayuda de la Secretaría;
  - si es posible, adoptar medidas más estrictas respecto de dicha transacción.

El documento complementario se sometió debido a que ciertas Partes habían suprimido estos elementos de la resolución DAL dirigida al Comité permanente, por considerar que no formaban parte del procedimiento de comprobación de la adquisición legal de especímenes previamente a la expedición de un documento Cites, y opinar que resultaba más apropiado incluirlos en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP17) sobre *Aplicación de la Convención y lucha contra el fraude*.

## Historial y contexto

Los dos principios claves de la Cites son que el comercio de especies vegetales o animales salvajes ha de ser sostenible, y que los especímenes tienen que haber sido adquiridos legalmente. La forma de apoyar a las Partes en lo tocante a elaboración de Dictámenes de extracción no perjudicial (DENP) ha suscitado numerosos debates, y unas orientaciones no vinculantes basadas en bases científicamente fundamentadas fueron adoptada por la CoP

<sup>1</sup> En derecho anglosajón, el concepto jurídico de "diligencia razonable" ("due diligence") consiste en "adoptar cualquier medida precautoria, de actividad, de reacción y cuidado que cabe esperar por parte de una persona razonable y prudente, y de la que hace normalmente gala dicha persona razonable y prudente, frente a una situación dada; no es algo medible en una escala absoluta de prudencia, y depende de los hechos propios de cada caso" (Fuente [en inglés]: <https://thelawdictionary.org/due-diligence/>). En el contexto del comercio de madera, la diligencia razonable consiste, para el comprador, en conseguir informaciones sobre sus proveedores y productos, con el fin de evaluar y reducir el riesgo de comprar madera ilegalmente cosechada o comercializada. Puesto que la diligencia razonable depende de los "hechos propios de cada caso", cabe esperar un mayor esmero a la hora de examinar la cadena logística y en cuanto a esfuerzos para comprobar las afirmaciones del proveedor cuando este último esté radicado en un país que sufra una mayor incidencia, documentada, de tala ilegal de madera, o que presente otros riesgos significativos en el ámbito de la gobernanza, como por ejemplo la corrupción.



en la Resolución Conf. 16.7 (Rev. CoP17) en 2013. Sin embargo, un permiso de exportación expedido por una autoridad Cites competente era considerado como una declaración gubernamental válida en términos de cosecha/adquisición legal, y en algunos casos la contestación de la validez de ese tipo de documentación se ha considerado como una amenaza respecto de la soberanía de un país en relación con sus propios recursos naturales.

***El presente documento preparatorio expone las diferentes exigencias vigentes en el comercio responsable de productos forestales, establecidas en virtud del EUTR, de la ley Lacey y de la ILPA.***

Esta preocupación acerca de la soberanía acarrió una falta de perspectiva común dentro de las instituciones de la Cites, respecto de la forma de garantizar que los especímenes presentes en el comercio hayan sido realmente adquiridos legalmente; por tanto, el grado de implantación de esta exigencia ha sido extremadamente variable. Los DENP han focalizado la atención de las Partes y han proporcionado ciertas bases para las medidas ejecutorias. Sin embargo, el paradigma ha ido cambiando desde que la Cites fuera creada: el estado de derecho se ha ido imponiendo, y la situación actual es que las ilegalidades en el ámbito de la extracción de recursos naturales han sido ampliamente analizadas, documentadas, reconocidas y cuantificadas en varios sectores de la política pública, al margen de los procedimientos de la Cites. Muchos países ya han promulgado leyes, alcanzado acuerdos y elaborado programas para reducir la extracción ilegal de madera y el comercio ilícito asociado, incluyendo el Programa de aplicación de leyes, gobernanza y comercio

forestales (“FLEGT”), los Acuerdos de Asociación Voluntaria (“AAV”), el Reglamento de la UE relativo a la comercialización de la madera (“EUTR”), las enmiendas “Plantas” a la ley Lacey estadounidense (“ley Lacey”), la ley LPEAVSRCI canadiense, la ley australiana para la prohibición de la tala forestal ilegal (“ILPA”), y la ley surcoreana sobre uso sostenible de las especies leñosas, recientemente reformada. En el sector forestal, esos textos legislativos están creando una nueva norma en lo tocante a comercio de productos de la madera –lo cual requiere una documentación de la cadena de suministro y, para productos cosechados en países en los que una parte significativa del sector forestal es ilegal, una comprobación rigurosa del carácter legal de la cosecha. Mecanismos de control similares ya se han implementado en el sector de la pesca para luchar contra la pesca INDNR (ilegal, no declarada y no reglamentada).

La falta de uniformidad y de vigilancia respecto de los métodos usados para determinar la legalidad de la adquisición de especímenes Cites comercializados menoscaba no solo la credibilidad de la Convención, sino también la eficacia de otras medidas legislativas, puesto que el comercio al amparo de permisos Cites a menudo se considera *de facto* como legal, por ejemplo en virtud del EUTR. Se corre por tanto el riesgo de caer en una situación paradójica cuando el estado de protección de una especie pasa de “no protegida” a constar en los Anexos de la Cites, porque puede traducirse en una menor vigilancia respecto de su origen, en lugar de estar mejor vigilada.



La necesidad de un marco eficaz para garantizar la legalidad de adquisición de especímenes Cites ya había sido objeto de debates en la CoP17, en el documento CoP17 Doc. 23, en caso de incumplimiento manifiesto; se destaca que “En los países que enfrentan problemas de incumplimiento persistentes, sus actuales sistemas de verificación, basados principalmente en documentos en papel que se pueden falsificar o reutilizar a lo largo de la cadena de valor, han demostrado ser susceptibles al uso inapropiado por parte de personas mal informadas o inescrupulosas”. Las Decisiones 17.65 a 17.68 fueron adoptadas y, de acuerdo con lo que indicaban, la Secretaría organizó un taller en Bruselas en 2018 para debatir las metodologías usadas por las Partes para comprobar el carácter legal de la adquisición. A resultados de esta reunión, se aprobó con enmiendas el documento SC70 Doc.27 para su adopción en la CoP18, bajo el título de documento CoP18 Doc. 39.

## **Reglamentación del comercio de madera ilegal: mejores prácticas legislativas vigentes**

En un mundo ideal, las disposiciones reglamentarias de la Cites en lo tocante a comercio y los demás instrumentos legislativos deberían reforzarse mutuamente y trabajar colaborativamente para garantizar una cooperación mundial en cuanto a represión y brindar la mejor protección posible a las especies más vulnerables. Con el fin de facilitar esta coherencia, el presente documento preparatorio expone las diferentes exigencias vigentes en el comercio responsable de productos forestales, establecidas en virtud del EUTR, de la ley Lacey y de la ILPA. También señala las incipientes medidas legislativas en Asia, como la ley surcoreana sobre uso sostenible de especies leñosas, y la ley japonesa sobre tala ilegal, así como procesos de verificación realizados por terceras partes, como el Consejo de manejo forestal (FSC) o el Programa para el Reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal (PEFC), unas certificaciones bien establecidas entre los intervinientes responsables del sector forestal.

La siguiente tabla recoge las legislaciones aplicables cuyo cumplimiento se considera necesario para determinar si una madera ha sido cosechada “legalmente” dentro de cada uno de estos ordenamientos jurídicos.



ABRIL 2019

|              |   |
|--------------|---|
| <b>EUTR</b>  | <p>Conjunto de la legislación aplicable en el país de cosecha, que puede incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tasas y derechos;</li><li>• Derechos legales para cosechar;</li><li>• Actividades de cosecha de especies maderables;</li><li>• Comercio y transporte;</li><li>• Derechos legales de terceras partes en cuanto a derechos de uso y disfrute afectados por la cosecha de especies maderables.</li></ul> <p>Este reglamento UE no incluye la legislación de otros países a través de los cuales los productos se comercializan posteriormente.</p>   |
| <b>ILPA</b>  | <p>Leyes vigentes en el país de procedencia de la madera cosechada.</p>   |
| <b>LACEY</b> | <p>Textos legislativos de los EE.UU. o de sus territorios tribales que regulen la cosecha, la posesión, la importación, la exportación, el transporte o la venta de plantas<sup>2</sup>.</p> <p>Acerca de las plantas</p> <p>(i) extraídas<sup>3</sup>, poseídas, transportadas o vendidas infringiendo<sup>4</sup> cualquier ley o reglamentación de un estado [de los EE.UU.], o cualquier ley extranjera que proteja las plantas o que regule:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>(I) el robo de plantas;</li><li>(II) la extracción de plantas desde un parque, una reserva forestal, o cualquier otra zona oficialmente protegida;</li><li>(III) la extracción de plantas desde una zona oficialmente designada; o</li><li>(IV) la extracción de plantas careciendo de la autorización requerida, o contraviniendo a ésta;</li></ul> <p>(ii) extraídas, poseídas, transportadas o vendidas sin haber abonado los cánones, tasas o derechos de tala en relación con esta planta requerido por cualquier ley o reglamentación de un estado [de los EE.UU.] o ley extranjera; o</p> <p>(iii) virtud de cualquier ley o reglamentación de un estado [de los EE.UU.], o en virtud de cualquier ley extranjera, que rija la exportación o el transbordo de plantas;</p> |
| <b>CITES</b> | <p>Leyes de protección de flora y fauna; puede incluir todos los aspectos del comercio internacional de vida salvaje, incluidos la cosecha o la producción, la posesión, la modificación, la venta, el transporte, el uso y la eliminación.</p>   |

<sup>2</sup> Los términos “planta” y “plantas” se aplican a cualquier miembro silvestre del reino vegetal, incluyendo raíces, semillas, partes y demás productos derivados, así como árboles procedentes de masas forestales naturales o artificiales, pero exceptuando cultivares comunes no leñosos y cultivos de subsistencia.

<sup>3</sup> El término “extraído” puede significar capturado, matado o recolectado y, cuando se trate de una planta, también puede significar cosechado, cortado, talado o arrancado.

<sup>4</sup> El término original de “violation” implica una infracción o un delito (también respecto del reglamento de aplicación de la propia ley Lacey) respecto de una forma de proceder, incluido — (A) en caso de infracción cometida por el comprador original de una madera en tronco, por acción u omisión, respecto de la venta de un solo tronco; y (B) en caso de infracción cometida por algunos de los subsiguientes compradores de la madera en tronco, por acción u omisión respecto de una operación realizada dentro de una empresa de transformación concreta, o de un patio de trozas.



La siguiente tabla resume las principales otras exigencias requeridas por la ley Lacey, el EUTR y la ILPA, incluyendo la forma en que los operadores deben probar la legalidad de su suministro.

|   | Ley Lacey <sup>5</sup>  | EUTR <sup>6</sup>  | ILPA <sup>7</sup> Australiana   |
|---|---|--|---|
| <b>Responsabilidad sin falta en lo tocante a prohibición de importación de madera cosechada ilegalmente (posibilidad de acciones legales independientemente de la documentación facilitada)<sup>8</sup></b> | <br>En virtud de la ley Lacey, la llamada “responsabilidad estricta” (o “sin falta”), es aplicable a la madera en caso de procedimiento de confiscación, pero para acciones legales respecto de personas o compañías, el gobierno ha de probar que el agente económico sabía o tenía que saber, habida cuenta de la obligación de diligencia razonable en el desempeño de la actividad, que se trataba de madera ilegal. |    | <br>Aplicable tanto a las importaciones como al Sistema de diligencia razonable en virtud de la Parte 2, Artículos 8-14 de la Reglamentación |
| <b>Exigencia a todas las compañías de adoptar “medidas razonables” para evitar que se quebrante esa prohibición</b>   | Debido cuidado  | Diligencia razonable   | Diligencia razonable  |
| <b>Exigencia a cualquier compañía de documentar la cadena de suministro “hacia arriba” hasta la concesión de cosecha</b>  | No  | Allí donde la legislación o los riesgos de cosecha ilegal difieren según las distintas subregiones, hay que indicar la subregión exacta además del país de cosecha; si existe un nivel de riesgo específico asociado con una concesión de cosecha específica, esta información ha de ser facilitada. | El país, la región del país y la unidad de cosecha forestal en que la madera del producto ha sido cosechada.  |
| <b>Exigencia a todas las compañías para emprender una evaluación de riesgos</b>   | No  |    |    |

\* Ver la página 12 para la versión completa de los cuadros que figuran en las páginas 6 – 8.

<sup>5</sup> Tomado de la [Ley Lacey](#) y del caso [Estados Unidos contra Lumber Liquidators Inc.](#), Acuerdo negociado: Prueba A, Plan de cumplimiento de las normas medioambientales (en inglés)

<sup>6</sup> Tomado del [Reglamento \(UE\) n.º 995/2010](#) del Parlamento europeo y del Consejo del 20 de octubre de 2010 por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, y del [REGLAMENTO DE EJECUCIÓN \(UE\) N.º 607/2012 DE LA COMISIÓN](#) y su Documento de orientación correspondiente. Véase también el [Documento de orientación](#) sobre los pasos que deben dar los Estados miembros de la UE en caso de dudas sobre la legalidad de la madera de especies incluidas en la CITES importada en la UE.

<sup>7</sup> Tomado de la [Ley australiana sobre explotación ilegal de madera de 2012](#) y de la [reglamentación australiana sobre explotación ilegal de madera de 2012](#) (en inglés)

<sup>8</sup> En derecho anglosajón, en caso de responsabilidad “estricta” (o “sin falta”), el gobierno no precisa probar el grado de conocimiento de una persona dada acerca de la violación de una obligación legal para adoptar una medida que permita garantizar el cumplimiento de la Ley, y prevista por ésta.



ABRIL 2019

|  | Ley Lacey <sup>5</sup>   | EUTR <sup>6</sup>   | ILPA <sup>7</sup> Australiana   |
|--|--|---|---|
| <b>Factores que parecen incrementar el riesgo</b>                              | <p>Cualquier exigencia jurídica o reglamentaria respecto de materias primas que sirvan para un producto específico (como prohibiciones de cosecha o cupos de exportación);</p> <p>Notificaciones de casos de tala ilegal o no ética en la región geográfica en cuestión, o en relación con el producto o la especie en cuestión;</p> <p>El potencial sustitutivo de la especie;</p> <p>El grado de protección de la especie usada en el producto;</p> <p>El grado de integración vertical entre la selva y el proveedor;</p> <p>El índice de corrupción a escala del país, determinado por fuentes externas;</p> <p>Preocupaciones judiciales manifestadas por el sector privado o por terceras partes gubernamentales;</p> <p>Transacciones o métodos de venta inhabituales;</p> <p>Precios de oferta y de mercado relativos;</p> <p>Resultados de una auditoría presencial en el lugar de establecimiento del proveedor obtenidos por un miembro del equipo Lacey, un organismo de certificación de una tercera parte, o un auditor de una tercera parte que ostente una pericia especializada en esta industria; y</p> <p>Habida cuenta de los factores anteriores, la capacidad pasada y presente del proveedor para proporcionar una documentación aparentemente auténtica y coherente con una cosecha lícita, y suficiente para garantizar el cumplimiento de la cadena de custodia.<sup>9</sup></p> | <p>Prevalencia de cosecha ilegal de especies leñosas concretas y de prácticas de cosecha ilegal en el lugar de cosecha;</p> <p>Grado de corrupción y presencia de conflicto armado en el país de cosecha;</p> <p>Sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU o el Consejo de la UE respecto de importaciones o exportaciones de especies maderables;</p> <p>Disponibilidad y facilidad de comprobación de los documentos pertinentes;</p> <p>Complejidad de la cadena de suministro</p> | <p>Prueba de tala ilegal de madera en la región donde se haya cosechado la madera</p> <p>Especies leñosas a menudo cosechadas ilegalmente en esa región</p> <p>Prevalencia de conflicto armado en la zona de cosecha</p> <p>Complejidad del producto</p> <p>Otra información que indique que la madera ha sido cosechada ilegalmente, como por ejemplo: documentos potencialmente falsificados, incoherentes o ausentes; proveedor conocido por comercializar productos derivados de madera cosechada ilegalmente vendidos a un precio significativamente inferior al de mercado; tasas exigibles no incluidas en el precio; dinero en efectivo, o precios más bajos para mercancías sin cumplir formalidades; petición de soborno; imposibilidad de conseguir respuestas racionales a las preguntas<sup>10</sup></p> |
| <b>Obligación de reducir el riesgo de comprar madera cosechada ilegalmente</b> | ✓  | ✓   | ✓   |

<sup>9</sup> Según Estados Unidos contra Lumber Liquidators Inc., Acuerdo negociado: Prueba A, Plan de cumplimiento de las normas medioambientales (en inglés)

<sup>10</sup> Véase Página web sobre tala ilegal del Ministerio australiano de recursos agrarios e hídricos (en inglés)



ABRIL 2019

|   | Ley Lacey <sup>5</sup>   | EUTR <sup>6</sup>   | ILPA <sup>7</sup> Australiana  |
|---|--|---|--|
| <p><b>Enfoques recomendados al sector privado para reducir los riesgos de comprar madera ilegal</b></p> | <p>Una auditoría presencial realizada por un miembro del equipo Lacey, un organismo externo de certificación apropiado, o un controlador de una tercera parte que tenga una experiencia del sector de actividad</p> <p>Examinar y catalogar toda la documentación complementaria que refleje el lugar y la legalidad de la cosecha, así como la cadena de custodia para la cantidad de madera abarcada por cada albarán.</p> <p>Determinar si toda la documentación complementaria permite justificar la cantidad de madera que consta en el albarán;</p> <p>Determinar si toda la documentación complementaria es, a su vez, coherente y racional (por ej., que siempre se trate realmente de la misma especie leñosa en todos los documentos; si la duración de las lagunas cronológicas no resulta excesiva; si la sincronización es racional; si la especie crece realmente en esa región, etc.);</p> <p>Documentar la decisión, habida cuenta de los factores anteriores y de los riesgos vinculados tanto al producto como al proveedor, para determinar si el albarán procede verosímelmente de un origen legal, incluyendo los motivos de esta decisión.</p> <p>Asegurarse de que las actividades apropiadas de seguimiento y auditoría — incluyendo las auditorías sobre el terreno y sobre papel— permiten comprobar el cumplimiento de los requisitos de la Compañía, así como la identificación de eventuales acciones de corrección necesarias, y asegurarse de que el control continuo forma parte integrante de las actividades de la Compañía<sup>11</sup></p> | <p>Cartografía de la cadena de suministro y evaluación de los siguientes puntos:</p> <p>Documentos a escala forestal (registro catastral, planes de manejo, planes de cosecha, informe de seguimiento y evaluación del plan anual de manejo y cosecha, permiso de cosecha, informe de inspección post-cosecha sobre el terreno);</p> <p>Documentos relativos a los aspectos fiscales (justificantes de haber abonado cánones y tasas para la cosecha, así como derechos de cosecha y otros gravámenes);</p> <p>Documentos relativos a los derechos de terceras partes (informe de la consulta a las partes interesadas realizada previamente a la aprobación del plan de manejo, evaluación del impacto social y medioambiental)</p> <p>Documentos en relación con el comercio y el transporte (copias de acuerdos de concesión y contratos comerciales)</p> <p>Comprobación in situ</p> <p>Pruebas específicas sobre la madera para identificación de la especie y de la ubicación</p> | <p>Sistema documental vigente explicando cómo cumplir con las exigencias;</p> <p>Información en relación con los productos importados y su cadena de suministro;</p> <p>Evaluación del riesgo para determinar si la madera o las fibras leñosas de los productos proceden de árboles cosechados ilegalmente utilizando, según el caso:</p> <p>a) el Marco legal "Madera" (en inglés) cuando el producto importado está certificado en virtud de las normas del Consejo de manejo forestal (FSC) o del Programa para el Reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal (PEFC); o</p> <p>b) el Principio general específico para un país (CSG, en inglés) si hay uno disponible; o, finalmente,</p> <p>c) una evaluación del riesgo frente a determinados factores de riesgo reglamentados;</p> <p>Reducir todos los riesgos asociados (a no ser que ya sean escasos);</p> <p>Mantener un registro escrito de los trámites realizados.</p> |
| <p><b>“Vía verde” para los certificados CITES válidos</b></p>   | No   |   | No   |

<sup>11</sup> Según Estados Unidos contra Lumber Liquidators Inc., Acuerdo negociado: Prueba A, Plan de cumplimiento de las normas medioambientales (en inglés)



## Lucha contra las importaciones de madera cosechada ilegalmente en la región Asia-Pacífico

Japón y la República de Corea han implementados una serie de mecanismos que pretenden disminuir el comercio de madera cosechada ilegalmente. En virtud de la ley nipona sobre

*Una implantación sinérgica requiere de las Autoridades administrativas que examinen minuciosamente el origen legal de las importaciones si existen dudas en cuanto a su legalidad.*

explotación ilegal de madera, no está prohibido comercializar madera ilegal, y la utilización de madera cosechada legalmente no constituye un requisito legal, pero los comerciantes en madera deben procurar, en lo posible, utilizar solo madera legal.<sup>12</sup> Los operadores que hayan adoptado medidas para asegurarse de utilizar solo madera procedente de un origen legal pueden ser registradas oficialmente, quedando luego obligados a cumplir con la “diligencia razonable” para garantizar que comercializan madera cosechada legalmente. La ley surcoreana sobre uso sostenible de especies leñosas ha sido reformada en 2018 para incluir una comprobación previa a la importación de cualquier producto leñoso regulado. De acuerdo con las normas de aplicación de esta ley, entre los criterios sobre legalidad de la madera figuran el cumplimiento de las leyes sobre cosecha en los países de origen, el abono de derechos de cosecha y el pago de la madera, el manejo forestal y la conservación de la biodiversidad, los derechos de uso y disfrute de terceros, y las liquidaciones de cánones y tasas.

## Lucha contra la explotación ilegal y el comercio de madera mediante las acreditaciones AAV y FLEGT

En complemento a las medidas legislativas de los países consumidores “del lado de la demanda”, varios países productores “del lado proveedor”<sup>13</sup> han alcanzado un Acuerdo de Asociación voluntaria (AAV) con la Unión europea al amparo del plan de acción FLEGT. Para poder expedir acreditaciones FLEGT, las cuales confirman que la madera o los productos de madera respetan totalmente todas las leyes pertinentes del país de exportación, esos países han implementado unos Sistemas nacionales de comprobación del origen legal de la madera (TLAS) y otras medidas reflejadas en el texto de cada AAV. Una vez que los sistemas nacionales de comprobación del origen legal de la madera son totalmente operativos, controlan las cadenas de suministro, comprueban el cumplimiento de la Ley, y son sometidos a una auditoría independiente. Los sistemas se fundamentan en definiciones de “legalidad” establecidas mediante procesos participativos en los que intervienen partes interesadas gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil. Por tanto, las acreditaciones FLEGT indican que los productos respetan un amplio abanico de textos legislativos y reglamentarios

<sup>12</sup> CWA, Art. 5 (en inglés)

<sup>13</sup> En abril 2019, siete países habían alcanzado ya un AAV con la Comisión europea: Ghana, la República del Congo, Camerún, Indonesia, la República Centroafricana, Liberia y Vietnam. Indonesia es el único país que ha empezado a implementar su Sistema de comprobación de la legalidad con pleno reconocimiento de éste por parte de la UE. Otros siete países están actualmente negociando o ultimando un AAV (Costa de Marfil, la República democrática del Congo, Gabón, Guyana, Honduras, la RDP lao, Malasia, y Tailandia).



en los países asociados, y especialmente de aquellos relacionados con el manejo forestal, los aspectos medioambientales, el derecho laboral, los beneficios para la comunidad, los procedimientos de importación y exportación, y el abono de derechos y de tasas.<sup>14</sup>

## FSC y PEFC

Los dispositivos de comprobación y certificación realizados por terceros, como FSC y PEFC, también tienen mucha importancia en el comercio legal de madera, puesto que esos mecanismos desempeñan un papel relevante en términos de esfuerzos de diligencia razonable, y constituyen excelentes herramientas de evaluación y reducción del riesgo. Se trata de un reconocimiento de las exigencias de esas certificaciones respecto de auditorías externas habitualmente realizadas dentro del conjunto de cadenas de suministro, desde la cosecha hasta el punto de venta final. Así, las certificaciones permiten demostrar el cumplimiento de la exigencia de diligencia razonable requerida por la ILPA australiana, descrita en la Parte 2, División 2 de la Reglamentación<sup>15</sup>; y, en virtud del EUTR, constituyen una opción eficaz en lo tocante a reducción de riesgos. De acuerdo con la ley surcoreana, las certificaciones FSC y PEFC también se consideran pruebas de legalidad, resultando en una exención de exigencias en virtud de la diligencia razonable.

## Conclusión

El apoyo al proyecto de Resolución del documento CoP18 Doc. 39, que contiene orientaciones no vinculantes en lo tocante a comprobación de la adquisición legal de especímenes de especies Cites, y el documento CoP18 Doc. 40 (solo en inglés), que contiene enmiendas a la Res. Conf. 11.3 sobre Aplicación de la Convención y lucha contra el fraude, no solo reforzaría significativamente la Cites, sino que también evitaría menoscabar la integridad de otros esfuerzos legislativos que pretenden combatir el comercio de madera cosechada ilegalmente. Además, el creciente atractivo de “blanquear” madera cosechada ilegalmente en el mercado internacional al amparo de permisos Cites se vería asimismo mermado.

### **Propuestas dirigidas a las Autoridades administrativas de los países de exportación:**

Una buena práctica podría consistir en redactar principios generales acerca de las pruebas requeridas a un solicitante para justificar la adquisición legal de un espécimen, y en divulgar públicamente dichas principios. También se recomienda permitir la consulta de la metodología seguida por una AA para comprobar la adquisición legal de un espécimen en su página web. Entre las orientaciones en lo tocante a la legalidad de adquisición presentadas en el documento CoP18 Doc. 39, se recomienda a las Autoridades administrativas de los estados de exportación que incluyan la mayor cantidad posible de información respecto del origen legal de los especímenes en el permiso de exportación, para que las Partes de importación puedan ejercer la debida diligencia.

<sup>14</sup> <http://www.flegtlicence.org/about-the-flegt-licence> (en inglés)

<sup>15</sup> <https://www.legislation.gov.au/Details/F2018C00885> (en inglés)



ABRIL 2019

### **Propuestas a las Autoridades administrativas de los países de importación:**

Una implantación sinérgica requiere de las Autoridades administrativas que examinen minuciosamente el origen legal de las importaciones si existen dudas en cuanto a su legalidad. Recientemente, la UE ha elaborado un documento orientativo<sup>16</sup> dirigido a los importadores de la UE que podría resultar instructivo para cualquiera que prevea establecer sus propios procedimientos, comparándolos con las mejores prácticas internacionales de referencia.

Estas orientaciones animan a los importadores a que comprueben escrupulosamente el origen legal de la madera o de los productos derivados en los siguientes casos:

- ¿Existen informaciones sobre el país de exportación, en relación con la aplicación de la Cites, que parezcan indicar que la expedición de madera podría no proceder de un origen legal?
- ¿Existen informaciones fidedignas que parezcan indicar que la expedición de madera podría no proceder de un origen legal? Por ejemplo:
  - ¿Existen elementos que indiquen que una de las compañías de la cadena de suministro estuvo implicada en prácticas vinculadas con la explotación forestal ilegal?
  - ¿Cuál es el grado de complejidad de la cadena de suministro? ¿Hasta qué punto resulta difícil remontar hasta el origen de la madera?
  - ¿Es alto el riesgo de corrupción en el país?

Si la información recopilada para verificar los elementos necesarios despierta sospechas respecto de una expedición que hubiera podido ser autorizada pese a que infrinja las leyes del país de exportación en lo tocante a protección de especies, se recomienda a la AA del país de importación que contacte con su homóloga del país de exportación (y que informe a la Autoridad Científica Cites del país y, en su caso, la autoridad que haya expedido la certificación y el punto focal FLEGT o de la administración forestal), para solicitar más indagaciones.

con el apoyo  
de:



<sup>16</sup> Véase Documento de orientación, sobre los pasos que deben dar los Estados miembros de la UE en caso de dudas acerca de la legalidad de maderas de especies CITES importadas en la UE.



|  | Ley Lacey <sup>5</sup>  | EUTR <sup>6</sup>  | ILPA <sup>7</sup> Australiana   |
|--|---|--|---|
| <b>Responsabilidad sin falta en lo tocante a prohibición de importación de madera cosechada ilegalmente (posibilidad de acciones legales independientemente de la documentación facilitadae)<sup>8</sup></b> | ✔<br>En virtud de la ley Lacey, la llamada “responsabilidad estricta” (o “sin falta”), es aplicable a la madera en caso de procedimiento de confiscación, pero para acciones legales respecto de personas o compañías, el gobierno ha de probar que el agente económico sabía o tenía que saber, habida cuenta de la obligación de diligencia razonable en el desempeño de la actividad, que se trataba de madera ilegal.   | ✔  | ✔<br>Aplicable tanto a las importaciones como al Sistema de diligencia razonable en virtud de la Parte 2, Artículos 8-14 de la Reglamentación   |
| <b>Exigencia a todas las compañías de adoptar “medidas razonables” para evitar que se quebrante esa prohibición</b>  | Debido cuidado  | Diligencia razonable   | Diligencia razonable  |
| <b>Exigencia a cualquier compañía de documentar la cadena de suministro “hacia arriba” hasta la concesión de cosecha</b>   | No  | Allí donde la legislación o los riesgos de cosecha ilegal difieren según las distintas subregiones, hay que indicar la subregión exacta además del país de cosecha; si existe un nivel de riesgo específico asociado con una concesión de cosecha específica, esta información ha de ser facilitada.   | El país, la región del país y la unidad de cosecha forestal en que la madera del producto ha sido cosechada.  |
| <b>Exigencia a todas las compañías para emprender una evaluación de riesgos</b>  | No  | ✔  | ✔   |
| <b>Factores que parecen incrementar el riesgo</b>  | Cualquier exigencia jurídica o reglamentaria respecto de materias primas que sirvan para un producto específico (como prohibiciones de cosecha o cupos de exportación);<br>Notificaciones de casos de tala ilegal o no ética en la región geográfica en cuestión, o en relación con el producto o la especie en cuestión;<br>El potencial sustitutivo de la especie;<br>El grado de protección de la especie usada en el producto;<br>El grado de integración vertical entre la selva y el proveedor;<br>El índice de corrupción a escala del país, determinado por fuentes externas;<br>Preocupaciones judiciales manifestadas por el sector privado o por terceras partes gubernamentales;<br>Transacciones o métodos de venta inusuales;<br>Precios de oferta y de mercado relativos;<br>Resultados de una auditoría presencial en el lugar de establecimiento del proveedor obtenidos por un miembro del equipo Lacey, un organismo de certificación de una tercera parte, o un auditor de una tercera parte que ostente una pericia especializada en esta industria; y<br>Habida cuenta de los factores anteriores, la capacidad pasada y presente del proveedor para proporcionar una documentación aparentemente auténtica y coherente con una cosecha lícita, y suficiente para garantizar el cumplimiento de la cadena de custodia. <sup>9</sup>   | Prevalencia de cosecha ilegal de especies leñosas concretas y de prácticas de cosecha ilegal en el lugar de cosecha;<br>Grado de corrupción y presencia de conflicto armado en el país de cosecha;<br>Sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU o el Consejo de la UE respecto de importaciones o exportaciones de especies maderables;<br>Disponibilidad y facilidad de comprobación de los documentos pertinentes;<br>Complejidad de la cadena de suministro   | Prueba de tala ilegal de madera en la región donde se haya cosechado la madera<br>Especies leñosas a menudo cosechadas ilegalmente en esa región<br>Prevalencia de conflicto armado en la zona de cosecha<br>Complejidad del producto<br>Otra información que indique que la madera ha sido cosechada ilegalmente, como por ejemplo: documentos potencialmente falsificados, incoherentes o ausentes; proveedor conocido por comercializar productos derivados de madera cosechada ilegalmente vendidos a un precio significativamente inferior al de mercado; tasas exigibles no incluidas en el precio; dinero en efectivo, o precios más bajos para mercancías sin cumplir formalidades; petición de soborno; imposibilidad de conseguir respuestas racionales a las preguntas <sup>10</sup>   |
| <b>Obligación de reducir el riesgo de comprar madera cosechada ilegalmente</b>   | ✔   | ✔  | ✔   |
| <b>Enfoques recomendados al sector privado para reducir los riesgos de comprar madera ilegal</b>   | Una auditoría presencial realizada por un miembro del equipo Lacey, un organismo externo de certificación apropiado, o un controlador de una tercera parte que tenga una experiencia del sector de actividad<br>Examinar y catalogar toda la documentación complementaria que refleje el lugar y la legalidad de la cosecha, así como la cadena de custodia para la cantidad de madera abarcada por cada albarán.<br>Determinar si toda la documentación complementaria permite justificar la cantidad de madera que consta en el albarán;<br>Determinar si toda la documentación complementaria es, a su vez, coherente y racional (por ej., que siempre se trate realmente de la misma especie leñosa en todos los documentos; si la duración de las lagunas cronológicas no resulta excesiva; si la sincronización es racional; si la especie crece realmente en esa región, etc.);<br>Documentar la decisión, habida cuenta de los factores anteriores y de los riesgos vinculados tanto al producto como al proveedor, para determinar si el albarán procede verosímelmente de un origen legal, incluyendo los motivos de esta decisión.<br>Asegurarse de que las actividades apropiadas de seguimiento y auditoría —incluyendo las auditorías sobre el terreno y sobre papel— permiten comprobar el cumplimiento de los requisitos de la Compañía, así como la identificación de eventuales acciones de corrección necesarias, y asegurarse de que el control continuo forma parte integrante de las actividades de la Compañía <sup>11</sup> | Cartografía de la cadena de suministro y evaluación de los siguientes puntos:<br>Documentos a escala forestal (registro catastral, planes de manejo, planes de cosecha, informe de seguimiento y evaluación del plan anual de manejo y cosecha, permiso de cosecha, informe de inspección post-cosecha sobre el terreno);<br>Documentos relativos a los aspectos fiscales (justificantes de haber abonado cánones y tasas para la cosecha, así como derechos de cosecha y otros gravámenes);<br>Documentos relativos a los derechos de terceras partes (informe de la consulta a las partes interesadas realizada previamente a la aprobación del plan de manejo, evaluación del impacto social y medioambiental)<br>Documentos en relación con el comercio y el transporte (copias de acuerdos de concesión y contratos comerciales)<br>Comprobación in situ<br>Pruebas específicas sobre la madera para identificación de la especie y de la ubicación | Sistema documental vigente explicando cómo cumplir con las exigencias;<br>Información en relación con los productos importados y su cadena de suministro;<br>Evaluación del riesgo para determinar si la madera o las fibras leñosas de los productos proceden de árboles cosechados ilegalmente utilizando, según el caso:<br>a) el Marco legal "Madera" (en inglés) cuando el producto importado está certificado en virtud de las normas del Consejo de manejo forestal (FSC) o del Programa para el Reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal (PEFC); o<br>b) el Principio general específico para un país (CSG, en inglés) si hay uno disponible; o, finalmente,<br>c) una evaluación del riesgo frente a determinados factores de riesgo reglamentados;<br>Reducir todos los riesgos asociados (a no ser que ya sean escasos);<br>Mantener un registro escrito de los trámites realizados. |
| <b>“Vía verde” para los certificados CITES válidos</b>   | No  | ✔  | No  |

<sup>5</sup> Tomado de la ley Lacey y del caso Estados Unidos contra Lumber Liquidators Inc., Acuerdo negociado: Prueba A, Plan de cumplimiento de las normas medioambientales (en inglés)

<sup>6</sup> Tomado del Reglamento (UE) n.º 995/2010 del Parlamento europeo y del Consejo del 20 de octubre de 2010 por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, y del REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N.º 607/2012 DE LA COMISIÓN y su Documento de orientación correspondiente. Véase también el Documento de orientación sobre los pasos que deben dar los Estados miembros de la UE en caso de dudas sobre la legalidad de la madera de especies incluidas en la CITES importada en la UE.

<sup>7</sup> Tomado de la ley australiana sobre explotación ilegal de madera de 2012 y de la reglamentación australiana sobre explotación ilegal de madera de 2012 (en inglés)

<sup>8</sup> En derecho anglosajón, en caso de responsabilidad “estricta” (o “sin falta”), el gobierno no precisa probar el grado de conocimiento de una persona dada acerca de la violación de una obligación legal para adoptar una medida que permita garantizar el cumplimiento de la Ley, y prevista por ésta.

<sup>9</sup> Según Estados Unidos contra Lumber Liquidators Inc., Acuerdo negociado: Prueba A, Plan de cumplimiento de las normas medioambientales (en inglés)

<sup>10</sup> Véase Página web sobre tala ilegal del Ministerio australiano de recursos agrarios e hídricos (en inglés)

<sup>11</sup> Según Estados Unidos contra Lumber Liquidators Inc., Acuerdo negociado: Prueba A, Plan de cumplimiento de las normas medioambientales (en inglés)