

El AVA en Honduras:

Una oportunidad para continuar la reforma forestal iniciada con la Ley Forestal de 2007

Este Boletín Informativo modifica y actualiza una versión anterior del mismo artículo que se publicó en febrero de 2013. Con el propósito de apoyar la participación de la sociedad civil en el proceso AVA en Honduras, el boletín describe algunos de los principales retos de la gobernanza forestal en el país, así como algunas prioridades emergentes de los grupos de interés locales.

Introducción

En enero de 2013, Honduras y la Unión Europea (UE) iniciaron negociaciones formales para un Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA). El AVA es un acuerdo comercial bilateral entre la UE y un país que exporta productos de madera a la UE. Sin embargo, un AVA no tiene que ver solo con madera y comercio; es un acuerdo de asociación cuyo objetivo es apoyar al país socio en sus esfuerzos para mejorar la gobernanza forestal.

Este aspecto de apoyo y colaboración parece particularmente importante en el caso de Honduras. Dado el limitado comercio de productos de madera con la UE¹, la mayoría de los actores del sector considera que la garantía de legalidad de las exportaciones madereras es un asunto secundario; y hay un creciente consenso de que el AVA debe centrarse en los factores subyacentes que socavan la gobernanza forestal. Para ello es necesario ampliar el debate a fin de abarcar una mayor amplitud de temas o productos que tienen impacto sobre los bosques y las comunidades forestales, incluyendo por ejemplo la corrupción, la tenencia de las tierras forestales y las causas extra-sectoriales de la deforestación. En principio, en el marco de un proceso AVA se puede poner en la agenda de discusión cualquier cosa que se considere relevante para la gobernanza forestal (Bollen y Ozinga 2013).

Aunque permiten una gran flexibilidad, los AVA tienen elementos en común. Un elemento clave es el Sistema para Asegurar la Legalidad (SAL), que es el instrumento principal para garantizar la legalidad de los productos madereros incluidos en un AVA. Varios elementos que componen un SAL se pueden considerar piezas clave para mejorar la gobernanza forestal, entre ellos (i) la definición de legalidad; (ii) el control de la cadena de suministro; (iii) los procedimientos de verificación; y (iv) los mecanismos de auditoría y monitoreo (Bollen y Ozinga 2013). Este Boletín Informativo de Forest Trends se centra en estas piezas clave para la gobernanza. Para cada una, el artículo señala las experiencias relevantes en otros países con AVA, analiza los principales desafíos que enfrenta Honduras y describe algunas de las prioridades emergentes de los grupos de interés locales que participan en el proceso.

Definición de legalidad

Para los actores hondureños, uno de los primeros pasos en el proceso AVA será ponerse de acuerdo conjuntamente sobre la definición de "madera legal", con base en las leyes y reglamentos del país. En esta sección se presentan tres conjuntos de temas que tienen implicaciones importantes para esta tarea. El primero concierne la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (en adelante, Ley Forestal) aprobada en 2007; el segundo se refiere a la confusa situación de los derechos de propiedad de la tierra en muchas áreas rurales del país; y el tercero toca brevemente la cuestión del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI).

¹ En los últimos años, el valor anual de las exportaciones de productos forestales a la UE ha sido a menudo de menos de US\$ 1 millón (ICF 2013).

La Ley Forestal de 2007

En el marco de un convenio AVA FLEGT², la elaboración de la definición de legalidad es una responsabilidad de cada país socio. Es ampliamente reconocido que esta definición no debe limitarse a las leyes forestales y sus marcos regulatorios, sino que también debe incluir toda la demás legislación aplicable (nacional e internacional) respecto a los bosques y las personas que dependen de ellos, incluyendo las leyes de tenencia de la tierra, las normas ambientales y laborales, los códigos de justicia, la normativa fiscal, así como los aranceles y restricciones comerciales.

En todos los países AVA³, el proceso para llegar a una definición de legalidad ha ayudado a identificar las necesidades de reformas legales, ya sea a nivel de la propia ley o a nivel de los decretos de aplicación de aspectos específicos (Bollen y Ozinga 2013). En Ghana, por ejemplo, los actores locales pronto reconocieron que las disposiciones legales vigentes requerían reformas sustanciales para poder llegar a una definición aceptable de madera de origen legal (Bekoe Ansah y Ozinga 2010). Mientras en Liberia ya se habían promovido varias reformas relevantes para la gestión forestal antes de iniciar las negociaciones para el AVA, por lo que el proceso pudo fundamentarse sobre estas bases (Bollen y Ozinga 2013).

En forma algo parecida, en Honduras se produjo una importante reforma del sector forestal con la aprobación de la Ley Forestal en el año 2007. Dicha ley consolidó la dispersa legislación previamente existente en un único instrumento jurídico. La redacción de la ley implicó un largo proceso de discusiones públicas multisectoriales que se extendió a lo largo de tres períodos presidenciales. Su aprobación en septiembre de 2007 fue acogida como un éxito de la participación de la sociedad civil. En consecuencia, importantes grupos locales y nacionales comparten hoy un alto sentido de apropiación de la Ley Forestal y consideran que la definición de legalidad en el caso de Honduras no requerirá reformas sustanciales de la legislación vigente, a diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de los procesos AVA en África o Asia.

No obstante, existe un creciente reconocimiento de que el proceso de reforma iniciado con la Ley Forestal de 2007 es ampliamente incompleto. Algunos importantes instrumentos regulatorios siguen demasiado centralizados y se basan en una percepción irreal de la capacidad de la autoridad forestal, especialmente aquellos que tienen que ver con el manejo y la administración forestal (Pellegrini 2009). Como se describe más abajo, poco se ha hecho hasta ahora para hacer frente a la problemática de la tenencia de las tierras forestales en el país o para impulsar un verdadero cambio en los derechos de tenencia de los bosques. Por lo tanto, para un gran número de las partes interesadas, el proceso AVA representa una *oportunidad* clave para continuar el proceso de reforma iniciado en 2007, sobre todo en cuanto a los temas de los derechos de las comunidades forestales y la promoción de un marco normativo más favorable.

Algunos observadores han señalado también que la Ley Forestal es excesivamente normativa, dado que incluye muchos aspectos que se podrían haber establecido en disposiciones legales subsidiarias (Barrance y Vallejo 2007). La meticulosidad normativa de la Ley Forestal fue intencional con el fin de limitar la discrecionalidad en su interpretación (Sandoval Corea, comunicación personal, diciembre de 2012); sin embargo, una consecuencia de su especificidad jurídica podría ser la de aumentar el número de "medidas suplementarias de reforma" que se deberán incluir en un anexo del AVA, puesto que incluso los cambios menores (que podrían ser necesarios para llegar a una definición funcional de legalidad) tendrán que pasar por el complejo proceso de reforma de la propia ley.

Tenencia del bosque

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

² FLEGT (por su sigla in inglés) significa aplicación de las leyes, gobernanza y comercio en el sector forestal. El Plan de Acción FLEGT de la UE propone una serie de medidas a disposición de la Unión Europea y sus Estados miembros para ayudar a mejorar la gobernanza de los bosques del mundo. Los AVA son una de esas medidas.

³ Hasta junio de 2013, seis países habían firmado Acuerdos Voluntarios de Asociación con la UE: Camerún, la República Centroafricana, Ghana, Indonesia, Liberia y la República del Congo.

directamente por los presidentes y posteriormente por diferentes instituciones del Estado, incluyendo las municipalidades. El resultado es una situación de tenencia compleja y con superposiciones de títulos.

A partir de los años 1980 ha habido una renovada atención política hacia la titulación de tierras. Después de dos décadas de fuerte intervención gubernamental en apoyo a la reforma agraria, en 1982 el gobierno de Honduras lanzó el Proyecto de Titulación de Tierras con el objetivo de mejorar la seguridad de la propiedad privada sobre la tierra e incrementar la productividad agrícola (Jansen y Roquas 1998). La Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola de 1992 amplió estos esfuerzos de titulación a nivel nacional. Como resultado, más de 150,000 títulos de tierras privadas fueron otorgados en los años 1980 y 1990 (Boucher et al. 2005), y dicha tendencia continúa hasta la fecha.

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

Un número significativo de estos títulos sobre tierras forestales fueron obtenidos por grandes propietarios. De hecho, obtener un título requiere tiempo, dinero, información y conocimientos que la mayoría de los habitantes rurales pobres carecen (Bonnard 1995). A la inversa, muchos grandes propietarios pudieron aumentar el tamaño de sus propiedades mediante presión económica, política e incluso coercitiva (Nelson 2003). Por ende, a pesar de ser uno de los objetivos originales, existe evidencia de que los esfuerzos de titulación no han logrado un cambio significativo en la distribución desigual de las tierras agrícolas – el Coeficiente Gini de concentración de la tierra se mantuvo arriba de 0.70 (Nelson 2003; Boucher et al. 2005).

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

Más allá de los beneficios de la propiedad individual de la tierra, la privatización de las tierras forestales nacionales puede explicarse en parte por un incentivo económico perverso – evitar el pago del tronconaje⁴. Como se describe en el Recuadro 1 abajo, el ICF ha discontinuado las subastas de madera en pie en bosques nacionales, pero éstas fueron una práctica común en los pinares durante las últimas dos décadas. El sistema de subasta fue diseñado para aumentar los ingresos públicos provenientes de los recursos forestales y así ayudar a financiar la autoridad forestal. A pesar de indicios de colusión entre los oferentes de las subastas (EIA 2005), el mecanismo fue efectivo en aumentar gradualmente los precios de tronconaje obtenidos por la venta de madera en bosques nacionales. Dado que la extracción de madera en tierras privadas no requiere el pago del tronconaje (solo una pequeña tarifa administrativa), se volvió económicamente atractivo para comerciantes y empresas madereras tratar de evadir las subastas mediante la obtención de títulos de propiedad privada en tierras forestales nacionales, a menudo falsificando documentos y sobornando funcionarios públicos (Álvarez 2009).

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

Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)

Como se mencionó anteriormente, la definición de legalidad no debe limitarse a las leyes nacionales, sino que también debe tener en cuenta la legislación internacional pertinente, como por ejemplo el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas

⁴ Pago al Estado por concepto de aprovechamiento de madera en tierras nacionales.

Recuadro 1. Principios del CLPI en el contexto del sector forestal hondureño

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

y Tribales, ratificado por Honduras. Varios artículos de esta Convención se refieren a los principios del CLPI. En países como Ghana e Indonesia la inclusión de estos principios ha sido un tema importante durante las negociaciones del AVA. En Ghana, por ejemplo, el texto final no incluyó una referencia explícita al CLPI, pero el mismo puede entenderse como un requisito puesto que la matriz de legalidad del AVA hace referencia al "consentimiento por escrito del propietario de la tierra, individuo o grupo" antes de emitir un permiso de aprovechamiento forestal a una empresa maderera (Bekoe Ansah y Ozinga 2010). En el Recuadro 1 se analiza la importancia potencial del CLPI para el proceso AVA en Honduras.

El control de la cadena de suministro

Uno de los mecanismos del AVA para asegurar la legalidad de la madera es controlar la cadena de suministro mediante un sistema de trazabilidad que busca asegurar que no se introduzca madera de procedencia ilegal o desconocida dentro de la cadena de suministro de productos madereros legales. Esta cuestión aparentemente técnica tiene importantes implicaciones para la gobernanza.

En todos los AVA firmados hasta la fecha, los países socios han acordado que el sistema de trazabilidad de la madera abarcará toda la madera exportada, incluyendo las exportaciones a mercados que no son de la UE. Este enfoque parece esencial en el caso de Honduras, dado el bajo volumen de madera exportada a la UE. Cualquier criterio más restrictivo, enfocado en solo algunos destinos de exportación, limitaría la capacidad del AVA para impactar positivamente en la calidad general de la gobernanza forestal, que es uno de los objetivos fundamentales de la iniciativa FLEGT⁵.

Además, todos los AVA acordados prevén la aplicación del sistema de trazabilidad de la madera también en los mercados internos⁶. Esto implica el seguimiento de toda la madera en circulación en el país, ya sea destinada al mercado nacional o internacional. Este enfoque es mucho más integral, pero la regulación del mercado nacional plantea varios retos, sobre todo porque en Honduras el mercado interno es más grande que el de exportación e incluye una amplia gama de operadores pequeños y grandes.

Otro reto, relacionado al anterior, es cómo manejar la madera importada y la que está "solo" en tránsito, como por ejemplo la madera de Nicaragua que pasa por Honduras para su exportación desde Puerto Cortés, en el noroeste del país. Todos los AVA han tenido que lidiar con este problema de la madera importada. El Recuadro 2 describe cómo este tema ha sido enfocado en el AVA de Camerún.

⁵ De hecho, el Plan de Acción FLEGT reconoce que el tema de la legalidad de la madera debe ser un punto de entrada a temas más amplios de gobernanza (EC 2007).

⁶ La única excepción, en forma parcial, es la República Centroafricana, que tiene previsto hacerlo, pero solo en una segunda fase, una vez iniciada la concesión de licencias FLEGT para exportaciones (Bollen y Ozinga 2013).

Recuadro 2. El manejo de la madera importada por parte del AVA de Camerún

Puesto que el AVA en Camerún abarca tanto el mercado nacional como el internacional, toda la madera importada y la que está en tránsito en el país será captada por el sistema de trazabilidad. La legalidad de la madera importada que ingresará a la cadena de suministro de Camerún (es decir, la que será procesada en el país y será vendida, por lo tanto, en calidad de producto de origen camerunés) será verificada y solo podrá ingresar si cuenta con una licencia de legalidad o un certificado privado que el gobierno de Camerún reconozca como equivalente a la matriz de legalidad de su AVA. Mientras la madera que está solo en tránsito deberá ir acompañada de la constancia de su país de origen, y no se permitirá que ingrese a la cadena de suministro camerunesa. Consecuentemente, la madera en tránsito no recibirá una licencia de legalidad de Camerún. Sin embargo, será controlada por el sistema de trazabilidad para garantizar que no entre en la cadena verificada de suministro del país.

Fuente: Azantsa y Riesco 2010.

El sistema de verificación

El propósito del sistema de verificación es proporcionar evidencia del cumplimiento de los procedimientos establecidos en la definición de legalidad y prueba de que ninguna madera de fuentes ilegales o desconocidas ha entrado en la cadena de suministro de productos legales. También en torno a este asunto, Honduras tendrá que tomar decisiones importantes durante la negociación del AVA. En términos generales, se han previsto dos tipos de sistemas de verificación para los AVA: el *sistema basado en los lotes de madera* y el *sistema basado en el operador*.

De los seis AVA celebrados hasta la fecha, solo el de Indonesia tiene un sistema de verificación basado en la acreditación del operador. Bajo este sistema, organismos de evaluación locales tendrán la función de determinar si las empresas auditadas operan de acuerdo con la definición de legalidad de Indonesia y si cuentan con controles confiables de la cadena de suministro. Las empresas que cumplen con los requisitos recibirán un certificado de legalidad, y luego estarán sujetas a auditorías regulares de sus sistemas aprobados (por lo menos una vez al año) a fin de conservar su condición de empresa certificada (EC et al. 2011). El mecanismo funcionará de manera parecida a los actuales esquemas de certificación y brindará un amplio margen para el reconocimiento de una variedad de sistemas de trazabilidad y de cadena de custodia que actualmente utilizan los operadores. En el caso de instituciones gubernamentales débiles y con pocos recursos, la acreditación de los operadores parece ser una alternativa más viable, en lugar de revisiones sistemáticas de los lotes de madera. Sin embargo, se ha argumentado que el sistema de verificación basado en el operador podría ser más susceptible a influencias políticas, lo cual constituye una inquietud particularmente importante en situaciones de débil gobernanza (Brown et al. 2008).

Esta consideración ayuda a explicar por qué los sistemas de verificación de la madera en los otros AVA se centran en la evaluación directa de los lotes de madera. Conforme a este enfoque, cada lote de productos madereros se verifica individualmente (y eventualmente se le otorga una licencia). Sin embargo, sin una autoridad gubernamental eficaz y sin un sistema computarizado que funcione bien, el monitoreo de lotes individuales de madera es difícil y costoso (Brown et al. 2008).

Otra cuestión importante para la verificación de la legalidad en Honduras es el papel de la certificación. Puesto que todos los principales sistemas de certificación forestal exigen una evaluación del nivel de cumplimiento del marco legal como condición previa para la certificación, algunos actores quisieran que la certificación sea reconocida como una garantía de la legalidad. Ellos sugieren que los certificados de manejo forestal y de cadena de custodia emitidos por sistemas de certificación reconocidos y aprobados por el gobierno de Honduras se deberían aceptar como evidencia de cumplimiento de la definición de legalidad del país. Este procedimiento tendría la ventaja de evitar una doble verificación de la legalidad, obviando la duplicación de requisitos y los costos conexos, lo que a su vez está en consonancia con un principio rector implícito en el desarrollo de los AVA: reducir al mínimo los trámites burocráticos y el papeleo.

Sin embargo, sería necesario asegurar que los criterios de legalidad utilizados por los organismos de certificación coincidan con la definición de legalidad y que sus sistemas de control sean lo suficientemente consistentes. Este no es necesariamente el caso, en vista del escaso tiempo disponible para la mayoría de las misiones de evaluación de certificación forestal, lo que significa que a menudo el cumplimiento legal tiene que evaluarse de forma rápida y con base en la información prontamente disponible. Otra preocupación importante es el enfoque de la certificación en la unidad de manejo forestal, ya que es ampliamente reconocido que la definición de legalidad debe basarse en una visión mucho más amplia de lo que significa el cumplimiento legal. A algunos observadores también les preocupa que los intereses comerciales que impulsan a los organismos de

certificación pudieran dar lugar a ciertos compromisos al momento de evaluar el desempeño legal. Todavía otra preocupación es que el uso de la certificación como prueba del cumplimiento legal podría generar una desventaja para los operadores pequeños y comunitarios, puesto que tienen menos posibilidad de obtener la certificación que los operadores industriales con mayor capacidad financiera.

El monitoreo forestal y las auditorías independientes

Desde 2005, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH) ha llevado a cabo un proyecto de Monitoreo Forestal Independiente (MFI). Los casi 100 informes publicados (hasta junio de 2013) han mejorado en gran medida la comprensión y exposición de las actividades forestales ilegales en el país.

Al igual que en Honduras, había iniciativas de monitoreo independiente en marcha en Camerún y la República del Congo al comenzar las negociaciones del AVA. El trabajo de dichas iniciativas se ha incorporado en los respectivos AVA junto con las auditorías independientes requeridas por el SAL en todos los AVA. El papel de estos monitores es contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas en el AVA, aportando evidencias de campo del cumplimiento de la ley y de la gobernanza. El AVA en la República del Congo también especifica en forma expresa que uno de sus objetivos fundamentales es el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil (Brack y Leger 2013; Bollen y Ozinga 2013).

En todos los AVA, las llamadas "auditorías independientes" juegan un papel diferente. Por ejemplo, mientras que el CONADEH lleva a cabo sus actividades de monitoreo en forma permanente, en los AVA usualmente se prevé que las auditorías independientes implican una evaluación periódica del desempeño. También se considera generalmente que las auditorías tienen una orientación sistémica. Es decir que en lugar de investigar actividades o violaciones específicas como lo hace típicamente el CONADEH, las auditorías tienen por objeto verificar que los sistemas adecuados estén establecidos y funcionando apropiadamente. Las auditorías independientes serían entonces inspecciones periódicas (una vez al año, por lo general, después de un período inicial) para determinar si el AVA viene funcionando según lo previsto y mejorando la gobernanza forestal. También se esperaría que las auditorías del AVA identifiquen las debilidades en el SAL y recomienden reformas sistémicas al mismo. Por lo tanto, se puede considerar que la función de monitoreo permanente del CONADEH es distinta pero complementaria a la futura labor del auditor independiente.

Además de estas evaluaciones complementarias, es importante que las organizaciones de la sociedad civil lleven a cabo controles periódicos y de rutina sobre el desempeño de todo el proceso AVA a nivel local y nacional. Dichos controles ayudarían a identificar debilidades generales de la gobernanza forestal y a ponerlas en conocimiento de las autoridades competentes. También asegurarían que los informes de los auditores independientes se basen no solo en la información proporcionada por el gobierno, el CONADEH y sus propias investigaciones, sino también en otras evidencias recopiladas por terceros como las ONG, las comunidades locales y las organizaciones indígenas.

Las oportunidades y beneficios potenciales

Aunque el AVA exige atención a varias problemáticas complejas como las descritas anteriormente, se trata sobre todo de cómo generar oportunidades y beneficios sociales, ambientales y de gobernanza. Su objetivo no es simplemente garantizar la exportación de madera legal a la UE, sino contribuir a beneficios potenciales como el desarrollo rural, la reducción de la pobreza, la disminución de conflictos en las áreas forestales y la promoción de un mejor entorno para la inversión en la gestión forestal sostenible (EFI 2009). La iniciativa AVA FLEGT también busca apoyar el desarrollo del manejo forestal comunitario y el empoderamiento de las poblaciones locales que dependen de los bosques para su sustento (EC 2007).

El Plan de Acción FLEGT manifiesta de manera explícita que los AVA deben al menos "evitar hacer daño" y, preferiblemente, favorecer a los pobres. De hecho, todos los AVA contienen una cláusula de "salvaguardias sociales" que compromete a los firmantes a entender, controlar y mitigar cualquier impacto perjudicial sobre las comunidades locales u otras partes interesadas. Por ejemplo, diversos estudios muestran que las personas pobres que dependen del bosque pueden ser vulnerables a los esfuerzos para una aplicación más estricta de las leyes, puesto que sus medios de vida dependen a menudo – debido a la falta de alternativas – del uso "ilegal" de los recursos forestales (Kaimowitz 2007).

En varios países de África y Asia, los procesos AVA han abierto considerablemente el espacio político para reformas forestales en beneficio de las poblaciones vulnerables o dependientes de los bosques, incluyendo las que realizan esfuerzos de forestería comunitaria. Ejemplos clave de ello son las discusiones acerca de cambiar el régimen jurídico que regula la tenencia de los

árboles en Ghana, la legalización del aserrío con sierra de viento en Liberia y una reciente ley que otorga nuevos derechos a los pueblos indígenas en la República del Congo (Bollen y Ozinga 2013).

Honduras es uno de los pocos países de América Latina que cuenta con una política forestal social desde los años 70. El país ha impulsado ampliamente formas colectivas de organización campesina para el uso y manejo de los bosques. Hoy en día existen cientos de empresas forestales comunitarias (EFC) que manejan grandes extensiones de bosques públicos. A pesar de estos logros, el compromiso político de las instituciones gubernamentales con el manejo forestal comunitario ha sido a menudo bajo (Nygren 2005). Como se señaló anteriormente, a criterio de muchos actores el AVA es una *oportunidad* clave para revitalizar la política forestal social, reconocer mayores derechos para las comunidades forestales y eliminar algunas de las barreras normativas e institucionales que han limitado el crecimiento de las EFC en Honduras (Richards et al. 2003). Los vínculos entre el proceso AVA y el manejo forestal comunitario en Honduras se analizan en el Boletín Informativo no. 8 de Forest Trends.

Conclusión: los retos de las negociaciones del AVA

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

Por último, existe el riesgo potencial de concentrarse en los aspectos técnicos del AVA (como el SAL) y prestar menor atención a la agenda de gobernanza y temas conexos de equidad, que a largo plazo son la clave para el manejo sostenible de los recursos forestales y la lucha contra el comercio ilegal de madera. Para evitar este posible descuido, es esencial integrar las agendas de gobernanza y equidad en el SAL.

Referencias

- Álvarez, R. 2009. La Privatización del Bosque Nacional. Nota política no publicada: Tegucigalpa.
- Azantsa, S. and Leal Riesco, I. 2010. A civil society counter-brief on the Cameroon–EU VPA. FERN: Brussels.
<http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Cameroon%20VPA%20counter%20brief.pdf>
- Barrance, A. and Vallejo, M. 2007. Analysis of the Institutional Context for the Implementation of the Proposed New Forestry Law in Honduras. World Bank: Washington, D.C.
- Bekoe Ansah, K. and Ozinga, S. 2010. A civil society counter-brief on the Republic of Ghana-EU VPA. FERN: Brussels.
http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Ghana%20VPA%20counter%20brief_0.pdf
- Bollen, A. and Ozinga, S. 2013. Improving forest governance. A Comparison of FLEGT VPAs and their Impact. FERN: Brussels.
http://www.fern.org/sites/fern.org/files/VPAComparison_internet_0.pdf
- Bonnard, P.J. 1995. Land tenure, land titling, and the adoption of improved soil management practices in Honduras. Thesis (Ph.D.), University of Wisconsin: Madison.
- Boucher, S.R., Barham, B.L. and Carter, M.R. 2005. The Impact of “Market-Friendly” Reforms on Credit and Land Markets in Honduras and Nicaragua. *World Development* Vol. 33, No. 1, pp. 107–128.
- Brack, D. and Leger, C. 2013. Exploring credibility gaps in the VPAs – a review of independent monitoring initiatives and lessons to learn. Global Witness and other organizations: London.
- Brown, D. et al. 2008. Legal Timber. Verification and Governance in the Forest Sector. Overseas Development Institute: London.
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3472.pdf>

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



Forest Trends
1203 19th Street, NW
Washington DC 20036 USA

www.forest-trends.org

- EC 2007. FLEGT Briefing Note No. 1. What is FLEGT? European Commission: Brussels. http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/efi_briefing_note_01_eng_221110.pdf
- EC, Ministry of Forestry and Forest Product Processing & Marketing 2011. FLEGT Voluntary Partnership Agreement between Indonesia and the European Union. Briefing Note: Jakarta. http://www.efi.int/files/attachments/euflegt/briefing_note_indonesia_en.pdf
- EFI 2009. What Is a Voluntary Partnership Agreement? – The European Union Approach. EFI Policy Brief 3: Joensuu. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Flegt_efi_policy_brief_3_eng.pdf
- EIA 2005. The Illegal Logging Crisis in Honduras. Environmental Investigation Agency: Washington, D.C. <http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/Honduras-Report-English-low-res.pdf>
- Global Witness 2009. Illegal logging in the Río Plátano Biosphere. A farce in three acts. Global Witness: London. http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/illegal_logging_in_rio_platano_final_en_low_res.pdf
- ICF 2013. Motivación del Gobierno de Honduras para Suscribir un Convenio AVA-FLEGT. Instituto de Conservación Forestal: Tegucigalpa.
- Jansen, K. and Roquas, E. 1998. Modernizing Insecurity: The Land Titling Project in Honduras. *Development and Change* Vol. 29, pp. 81–106.
- Kaimowitz, D. 2007. Forest law enforcement and rural livelihoods. In Tacconi, L. (Ed) *Illegal Logging: Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*, pp.110-138. Earthscan: London.
- Nelson, R.T. 2003. Honduras Country Brief: Property Rights and Land Markets. Land Tenure Center, University of Wisconsin: Madison. http://www.researchgate.net/publication/28624773_Honduras_country_brief_property_rights_and_land_markets
- Nygren, A. 2005. Community-Based Forest Management Within the Context of Institutional Decentralization in Honduras. *World Development* Vol. 33, No. 4, pp. 639–655.
- Pellegrini, L. 2009. Forest management in Bolivia, Honduras and Nicaragua: reform failures? ISS Working Paper No. 474: The Hague. <http://repub.eur.nl/res/pub/18719/wp474.pdf>
- Plataformas de Sociedad Civil 2013. Posicionamiento político de las Plataformas de Organizaciones de Sociedad Civil ante el “Acuerdo Voluntario de Asociación/AVA entre el Gobierno de Honduras y la Unión Europea”. Nota política no publicada: Tegucigalpa.
- Richards, M., Wells, A., Del Gatto, F., Contreras-Hermosilla, A. and Pommier, D. 2003. Impacts of illegality and barriers to legality: a diagnostic analysis of illegal logging in Honduras and Nicaragua. *International Forestry Review* Vol. 5(3), pp. 282–292.