

# Lecciones Aprendidas de los Esfuerzos de la Sociedad Civil Para Promover los Derechos Comunitarios Sobre los Recursos (Forestales) y Otros Derechos en los Acuerdos Voluntarios de Asociación

Informe preparado para el taller “Oportunidades y Lecciones para una Perspectiva Basada en los Derechos para los Procesos FLEGT y AVA en América Latina”

28-29 Octubre de 2013, Quito, Ecuador

Lindsay Duffield y Michael Richards



## Agradecimientos

---

El presente informe ha sido elaborado por Forest Trends, con apoyo financiero del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido con la subvención 'Gobernanza Forestal, Mercados y Clima' (FGMC), y con el apoyo financiero de La Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) bajo una colaboración entre el Grupo para los Derechos y Recursos (RRG) y Forest Trends titulado "FLEGT y los Impactos de la Inversión Privada sobre los Derechos Forestales". Las opiniones expresadas en este informe pertenecen, sin embargo, a los autores, quienes asimismo asumen la responsabilidad para cualquier error.

Los autores agradecen a Saskia Ozinga y Tom Lomax por la orientación provista durante las primeras discusiones del documento; a Didier Devers, Lola Leal, Albert Katako, An Bolen, Rudi Kohnert, Julia Falconer, Andy Roby, Arbi Valentinus, Augusta Molnar, Omaira Bolaños, Fernanda Almeida, Ganga Dahal, John Bazill, Patrice Kamkuimo y Jean Jacques Mathamale por sus comentarios al primer borrador; a Albert Katako, Kingsley Bekoe, Julia Christian y Robert Nyahn por su contribución con recuadros; y a los informantes clave que completaron los cuestionarios, especialmente Albert Katako, Kingsley Bekoe, Eric Parfait Essomba, Lambert Mabila, Jean Jacques Mathamale, Samuel Mawator, Jonathan Yieh, Arbi Valentinus, Minang Mardi, Dang Ngoc Toan, Giang Phan y la Red Vietnamita VNGO-FLEGT.

## Tabla de Contenido

---

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>3</b>
1.1 Surgimiento de FLEGT .....	3
1.2 ¿Qué son los Acuerdos Voluntarios de Asociación? .....	4
1.3 Leyes estatutarias, consuetudinarias e internacionales .....	5
1.4 Derechos sustanciales y procesales .....	5
1.5 Objetivos, estructura y métodos .....	6
<b>2. Camerún – enfoque cauteloso, rendimientos limitados.....</b>	<b>8</b>
2.1 Antecedentes AVA .....	8
2.2 Derechos de propiedad y exclusión.....	8
2.3 Derechos de acceso, utilización y manejo.....	9
2.4 Derechos de distribución de los beneficios y compensación.....	10
2.5 Derechos procesales .....	10
<b>3. República Centroafricana-un proceso interrumpido.....</b>	<b>13</b>
3.1 Antecedentes AVA .....	13
3.2 Derechos de propiedad y exclusión.....	13
3.3 Derechos de acceso, utilización y manejo.....	14
3.4 Derechos de compensación/distribución de beneficios .....	15
3.5 Derechos procesales .....	15
<b>4. Ghana – el primer AVA.....</b>	<b>17</b>
4.1 Antecedentes AVA .....	17
4.2 Derechos de propiedad y exclusión.....	17
4.3 Derechos de acceso, utilización y manejo.....	18
4.4 Derechos de distribución de beneficios y compensación .....	19
4.5 Derechos procesales .....	20
<b>5. Indonesia – primer AVA en suministrar madera LAS a la UE .....</b>	<b>22</b>
5.1 Antecedentes AVA .....	22
5.2 Derechos de propiedad y exclusión.....	22
5.3 Derechos de acceso, utilización y manejo.....	23
5.4 Derechos procesales .....	24
5.5 Otros derechos humanos .....	27
<b>6. Liberia – Participación comunitaria directa.....</b>	<b>27</b>
6.1 Antecedentes AVA .....	27

6.2	Derechos de propiedad y exclusión.....	27
6.3	Derechos de acceso y utilización .....	28
6.4	Derechos de distribución de beneficios y compensación .....	29
6.5	Derechos procesales .....	30
<b>7.</b>	<b>República del Congo - apresurado pero no arruinado .....</b>	<b>31</b>
7.1	Antecedentes AVA .....	31
7.2	Derechos de propiedad y exclusión.....	31
7.3	Derechos de acceso, utilización y manejo.....	32
7.4	Derechos de distribución de beneficios y compensación .....	33
7.5	Derechos procesales .....	33
<b>8.</b>	<b>Síntesis de las lecciones aprendidas al promover los derechos en los procesos AVA .....</b>	<b>36</b>
8.1	Demasiado pronto para saber .....	36
8.2	Mejor monitoreo, transparencia y participación .....	36
8.3	Colocando los derechos en la agenda, mejorando las leyes.....	37
8.4	Fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para defender los derechos .....	37
8.5	Limitaciones de los AVAs .....	38
8.6	En Resumen .....	38
	<b>Referencias .....</b>	<b>40</b>
	<b>Anexo 1. Cuestionario enviado a la sociedad civil y otros informantes clave .....</b>	<b>44</b>
	Cuestionario: Derechos comunitarios y AVAs FLEGT .....	44

## Glosario

---

El presente glosario incluye algunos de los principales términos y acrónimos de los procesos FLEGT AVA. Un glosario más extenso se puede encontrar en [www.loggingoff.info](http://www.loggingoff.info)

<b>Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA)</b>	Un acuerdo comercial bilateral entre la Unión Europea y un país exportador (y productor) de madera (el país socio FLEGT).
<b>Auditor Independiente (AI)</b>	Organismo apolítico independiente que evalúa la aplicación y eficacia del LAS según se define en un AVA FLEGT particular. <i>Nota: El AVA de Ghana utiliza los términos 'Monitor Independiente' y 'Ente Monitor Externo' en diferentes lugares, pero ambos se refieren al AI.</i>
<b>Autoridad de licencias FLEGT</b>	Autoridad, dentro del contexto de un AVA, designada para emitir y validar las licencias FLEGT.
<b>Cadena de suministro</b>	La cadena de suministro de madera es un sistema de organizaciones, personas, tecnología, actividades, información y recursos involucrados en el movimiento de la madera y productos de madera desde el momento que la madera es cosechada hasta el momento de su venta, incluyendo la transformación y el transporte.
<b>Definición de Legalidad</b>	Declaración definiendo el conjunto de leyes del país socio FLEGT que se harán cumplir y serán objeto de monitoreo dentro del contexto de un AVA.
<b>EUTR</b>	Reglamento de la Madera de la Unión Europea
<b>FLEGT</b>	Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales
<b>Fondo EFI FLEGT</b>	Fondo del Instituto Forestal Europeo (EFI), que apoya a la Unión Europea en su aplicación del Plan de Acción FLEGT-UE
<b>JIC</b>	Una vez que se firma el AVA se forma un Comité de Implementación Conjunta (JIC), integrado por representantes de la UE y representantes del gobierno y en la mayoría de los casos también por representantes de las OSCs. El JIC se denomina JMIRM en Ghana.
<b>LAS (Sistema de Garantía de Legalidad)</b>	Sistema creado dentro del contexto de un AVA para rastrear la madera legal y asegurar que no se mezcle con madera ilegal.
<b>Licencia FLEGT</b>	Licencia dada en el contexto de un AVA en referencia a un cargamento de madera legalmente producida o productos derivados destinados al mercado de la UE
<b>Matriz de legalidad</b>	Define los indicadores y verificadores para aclarar las leyes cuyo cumplimiento será objeto de monitoreo dentro del contexto de un AVA.
<b>Medidas de apoyo</b>	Sección de un AVA que describe las medidas que habrán de llevarse a cabo, en paralelo a la creación del Sistema de Garantía de Legalidad, para asegurar que el AVA sea operado de forma eficaz.
<b>MFI Monitor Forestal Independiente</b>	ver Monitor Independiente (MI)
<b>MI_FLEG</b>	Monitor Independiente de la Aplicación de Leyes y Gobernanza Forestales, ver Monitor Independiente (MI)
<b>Monitor Independiente (MI)/Observador Independiente (OI)</b>	Organización independiente, a menudo una ONG, que analiza al sector forestal. El MI trabaja bajo un acuerdo con el gobierno del país anfitrión y sus conclusiones son provistas al gobierno <i>Nota: El MI ha sido también llamado Monitor Forestal Independiente (MFI) y Monitor Independiente de la Aplicación de Leyes y Gobernanza Forestales (MI-FLEG)</i>
<b>Monitoreo externo, auto-prescrito</b>	Organizaciones de campaña de la sociedad civil que de forma auto-prescrita recopilan información sobre gobernanza forestal. La actividad de monitoreo es auto-prescrita y las ONGs que la llevan a cabo no operan bajo ningún tipo de contrato o mandato.
<b>OI</b>	Observador Independiente, ver Monitor Independiente
<b>País socio FLEGT</b>	País exportador (y a menudo productor) que ha acordado un AVA con la UE o que ha mostrado interés de participar en negociaciones para la conclusión de un acuerdo de ese tipo.
<b>Plan de Acción para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT)</b>	Plan de Acción de la UE acordado en 2003, que establece un proceso y conjunto de medidas a través de los cuales la Comisión Europea propone abordar el creciente problema de la tala ilegal y comercio asociado.
<b>TLAS (Sistema de Garantía de Legalidad de la Madera)</b>	Es lo mismo que LAS.
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>Verificación (de legalidad)</b>	Medios de evaluar que la madera a la que se le otorga licencia como 'legal' cumpla con todos los requisitos legales, tanto en el bosque como en la cadena de suministro.



## Resumen Ejecutivo

---

El Plan de Acción 2003 para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT) de la Unión Europea (UE) representa un intento de vincular las reformas de gobernanza forestal en los países productores de madera con los incentivos de mercado para la madera producida legalmente. Los Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVAs) son acuerdos comerciales bilaterales firmados entre la UE y un país productor de madera, y son un elemento clave del Plan de Acción FLEGT. Cada AVA ha sido redactado para reflejar las realidades y prioridades del país productor, y el proceso de negociación de cada acuerdo ha involucrado directamente a los representantes nacionales de la sociedad civil, a menudo por primera vez en el sector forestal. La sociedad civil en los países AVA y a nivel internacional ha tratado de utilizar el proceso de negociación AVA para promover los derechos comunitarios sobre los recursos así como otros derechos.

El objetivo principal del presente documento es examinar las experiencias y esfuerzos de la sociedad civil en la promoción de una agenda basada en los derechos a través de su participación en las negociaciones AVA. El trabajo se basa en las experiencias de los seis países que han completado sus negociaciones: Camerún, República Centroafricana, Ghana, Indonesia, Liberia y la República del Congo.

En la mayoría de los casos, es demasiado pronto para ver evidencia tangible 'sobre el terreno' en lo que respecta a derechos comunitarios más firmes sobre los recursos. Solo será posible evaluar los efectos cuando el AVA y su Sistema de Garantía de Legalidad (LAS) sean implementados y se emitan las licencias FLEGT. Los efectos positivos dependerán también de una sólida implementación del Reglamento de la Madera de la UE ya que éste proporciona el incentivo fundamental de mercado para la reforma por parte de los gobiernos de los países productores. Sin embargo, de acuerdo con las respuestas recibidas de los informantes clave de la sociedad civil en los países AVA es posible identificar un considerable progreso en materia de derechos procesales:

- Se encontró que todos los procesos AVA han dado como resultado avances significativos en materia de transparencia, especialmente en torno a la asignación de concesiones, operaciones de tala, tarifas forestales y otra información de carácter sensible. La transparencia en términos de proceso también mejoró durante las negociaciones AVA, logrando que las OSCs obtuvieran conocimiento e influencia sobre los procesos de políticas, incluyendo la reforma legal, generalmente por vez primera en el sector forestal.
- Las OSCs en la mayoría de los países consideran que el proceso AVA ha sido muy importante para lograr que los derechos consuetudinarios y otros derechos sean incluidos en la agenda, y/o ampliar el espacio político disponible para promover los derechos. Es por ello que los derechos procesales son fundamentales y una condición previa para el progreso en materia de derechos sustantivos. Las negociaciones AVA han proporcionado un punto de entrada o plataforma para plantear temas políticamente controversiales sobre los derechos y algunas OSCs han identificado un pequeño pero notable cambio en las actitudes del gobierno (o departamento forestal) en torno a los derechos de la comunidad.
- En cuatro de los países se ha establecido un papel formal para la sociedad civil en el monitoreo independiente del AVA, lo cual ha sido considerado como un gran logro por la sociedad civil ya que el potencial para lograr la realización en el terreno de los derechos negociados en un AVA está fuertemente relacionado con la eficacia del monitoreo de su implementación – lo anterior ejerce presión sobre los madereros para respetar los derechos de la comunidad, y sobre los gobiernos para promover el cumplimiento por parte del sector privado.
- En algunos casos, el AVA ha respaldado legislación con implicaciones significativas para los derechos, por ejemplo, en Ghana y la República Centroafricana (RCA). Estas leyes tendrían poca esperanza de ser puestas en operación si no se tuviera que cumplir con un sistema de garantía de legalidad del AVA.
- En todos los procesos AVA la revisión de la legislación forestal ha puesto de relieve las lagunas o inconsistencias, ya sea en cuanto a medidas débiles para implementar las leyes esenciales, leyes contradictorias o la falta de reconocimiento de los derechos consuetudinarios en la ley estatutaria. Los procesos AVA han ayudado a aclarar la situación de los derechos de las comunidades dentro y alrededor del bosque, un primer paso fundamental hacia su mejoría.
- Los procesos AVA también han sido útiles como conducto para desarrollar capacidad en las OSCs, por ejemplo, en la realización de actividades independientes de monitoreo. De acuerdo con las respuestas al cuestionario, los informantes clave de la sociedad civil en la mayoría de los países AVA sintieron que su

capacidad para defender los derechos de la comunidad se ha fortalecido como resultado de su participación en el proceso AVA.

- También hay indicios tempranos de que los gobiernos que han firmado AVAs son más sensibles a los temas de gobernanza forestal y derechos debido a que les preocupa su reputación ante los ojos de los importadores europeos. Las campañas de apoyo de las OSCs podrán tomar ventaja de esta sensibilidad.

Por otra parte es necesario reconocer que el proceso de AVA tiene sus limitaciones en cuanto a la promoción de los derechos a la tenencia o los recursos comunitarios. Por ejemplo, la mayor parte de la energía en la fase de implementación del AVA se ha dirigido a los aspectos técnicos de creación del LAS, y menor atención se ha dirigido a la agenda basada en los derechos. En general, el AVA afecta principalmente a los derechos vinculados con la producción industrial y comercio de la madera, a pesar que algunas de las reformas legales exigidas por los AVA, incluyen reformas a los documentos estatutarios básicos, tales como el Código Forestal. También existe un requisito en los AVA en cuanto a que la legislación nacional pertinente sea ajustada para incorporar el derecho internacional, que debería traducirse en un mayor reconocimiento de los derechos consuetudinarios.

También se reconoce que existen grandes retos para la implementación, sobre todo en cuanto a la voluntad política necesaria para implementar las reformas que tendrán un impacto en el *status quo* de la economía política. También se observa que en algunos casos ha habido un paréntesis después de la negociación exitosa de un AVA – los actores de la sociedad civil a veces pierden su enfoque, y el Estado aprovecha la ocasión para replegarse en términos de los intereses creados y las actitudes tradicionales.

En resumen, los principales avances han sido en términos de derechos procesales - transparencia, participación, consulta, monitoreo y CLPI – más que en los derechos sustantivos. Por otra parte estos avances en derechos procesales pueden ser vistos como significativos en la mayoría de los países, donde, antes del proceso AVA, la sociedad civil contaba con derechos procesales muy débiles. Se puede argumentar que contar con derechos procesales más firmes es una condición previa para el progreso de los derechos sustantivos. La sociedad civil también puede ver que al estar vinculado a un instrumento jurídico como LAS existe al menos una esperanza de que por primera vez los avances en 'papel' en cuanto a los recursos comunitarios y otros derechos puedan ser de hecho llevados a la práctica.

Por tanto, la principal conclusión de este documento es que en los países que han atravesado por un proceso AVA, existe mayor esperanza para los derechos a los recursos (y otros derechos) que si no hubieran tenido un proceso AVA. Como señaló un informante de la sociedad civil de Ghana "podemos concluir de forma segura que sin el AVA, los agricultores y comunidades forestales estarían peor. El marco legal obligatorio del régimen de permisos, el acceso a la información y la agenda de reformas complementadas con una implementación y monitoreo apropiados por parte de todos los actores, dará lugar a mayores derechos comunitarios".

# 1. Introducción

---

## 1.1 Surgimiento de FLEGT

El Plan de Acción 2003 para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT) de la Unión Europea (UE) surgió a partir de más de una década de intenso interés internacional por el problema del comercio internacional de la tala ilegal y otros aspectos de la gobernanza forestal. El Plan de Acción FLEGT de la UE es un intento de vincular la prohibición de las importaciones de madera y productos de madera ilegales en la UE con el apoyo provisto a los países exportadores para mejorar su manejo y gobernanza forestal. El fracaso en generar un acuerdo transnacional sobre el manejo forestal en la 'Cumbre de la Tierra' de Río de 1992 precipitó una serie de enfoques bilaterales e independientes, incluyendo el surgimiento de esquemas de certificación forestal<sup>1</sup> (el primero provisto por Forest Stewardship Council creado en 1993), cuyo objetivo era crear un incentivo basado en el mercado para un manejo forestal mejorado o sostenible. Estos esquemas incorporaron una serie de principios y estándares para los componentes sociales, ambientales y económicos del manejo forestal. El impacto de la certificación del manejo forestal ha sido desigual – teniendo mayor éxito en los países desarrollados que en los países en desarrollo<sup>2</sup>.

Mientras que algunos comerciantes de la madera y ONGs se centraron en la certificación del manejo forestal a partir de mediados de la década de 1990, de forma paralela se desarrolló un consenso en torno al problema de la tala ilegal como un obstáculo significativo para el buen manejo y gobernanza forestal. La lucha contra la tala ilegal se convirtió en un tema regular en la agenda de los foros internacionales, como lo ilustra el Panel Intergubernamental de la ONU sobre los Bosques (creado en 1995), el Plan de Acción sobre los Bosques del G8 (1998) y la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002). El Banco Mundial también patrocinó una serie de diálogos regionales sobre la Aplicación de Leyes y Gobernanza (FLEG), el primero de los cuales dio lugar a la Declaración de Bali<sup>3</sup> (2001).

Se reconoce ampliamente que la tala ilegal<sup>4</sup>:

- es una barrera significativa para el manejo forestal sostenible;
- deprime los precios de la madera talada legalmente y;
- obstruye la eficacia de los esquemas de certificación y otros incentivos de mercado.

Los AVAs ofrecen una oportunidad única para el cambio y el empoderamiento, ya que hacen valer el poder de los mercados y los intereses políticos de manera que puedan crear oportunidades para cambios progresivos en las estructuras de poder. Un proceso AVA puede empoderar a la sociedad civil y sus grupos constituyentes de actores, dándoles espacio político y voz a través de lo cual pueden influir en las "reglas del juego"-el marco jurídico y político que da forma al acceso de las personas a los recursos forestales y sus productos. Al mismo tiempo los procesos de formalización jurídica y aplicación más estricta de la ley y regulaciones podrían tener impactos negativos sobre los derechos y medios de vida de los grupos previamente dependientes del uso "ilegal" de los recursos forestales<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo, sin embargo, un AVA conlleva riesgos de pobreza y equidad, como se reconoce en varias declaraciones de política FLEGT. El Plan de Acción FLEGT, por ejemplo, hace hincapié en que "el desafío es asegurar que las acciones para hacer frente a la tala ilegal, en particular una mayor aplicación de la ley, no se enfoquen en los grupos débiles, como las personas pobres del área rural, dejando indemnes a los agentes poderosos"<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup>Overdevest and Zeitlin 2012.

<sup>2</sup>FAO-Verifor 2009.

<sup>3</sup>Declaración de Bali disponible en [http://www.illegal-logging.info/uploads/Bali\\_ministerial\\_declaration.pdf](http://www.illegal-logging.info/uploads/Bali_ministerial_declaration.pdf)

<sup>4</sup>FAO-Verifor 2009.

<sup>5</sup>Kaimowitz 2007.

<sup>6</sup>European Commission 2003.

## 1.2 ¿Qué son los Acuerdos Voluntarios de Asociación?

El Plan de Acción FLEGT establece una serie de medidas relacionadas para abordar la tala ilegal y su comercio, incluyendo:

- Legislación para controlar las importaciones de madera talada ilegalmente en la UE, en particular el Reglamento de la Madera de la UE (EUTR), que entró en vigor en marzo de 2013;
- Una serie de medidas relacionadas con la debida diligencia financiera;
- La adopción de políticas gubernamentales de adquisición más sostenibles por parte de los Estados Miembros de la UE, y
- La creación de acuerdos de colaboración bilateral entre los países productores de madera y la UE.

Estos acuerdos bilaterales se denominan Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA). Los gobiernos tienen un incentivo para negociar un AVA, ya que les facilita la venta de sus productos forestales a la UE, y añade legitimidad al sector forestal. Muchas ONGs y organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en los países productores de madera y en Europa se dieron cuenta de forma temprana que, si el Plan de Acción FLEGT iba a ser una fuerza positiva en los países exportadores de madera, la sociedad civil local tendría que participar fuertemente en la definición de las nuevas leyes y sistemas. Las ONGs europeas presionaron a la UE para que la sociedad civil tuviera una verdadera voz en las negociaciones AVA<sup>7</sup>, y la UE eventualmente estuvo de acuerdo. Por lo tanto, el Consejo de la UE confirmó que los AVA, entre otras cosas, deben:

- **Fortalecer la tenencia de la tierra y los derechos de acceso**, especialmente para las comunidades rurales marginadas y los pueblos indígenas;
- **Fortalecer la participación efectiva** de todos los actores, en particular los actores no estatales y los pueblos indígenas, en la formulación y aplicación de las políticas;
- **Aumentar la transparencia** asociada a todas las etapas de extracción, procesamiento y comercialización de la madera, incluyendo a través de un monitoreo independiente;
- **Reducir la corrupción** asociada a la adjudicación de concesiones en el sector forestal, así como con la extracción y comercio de la madera.

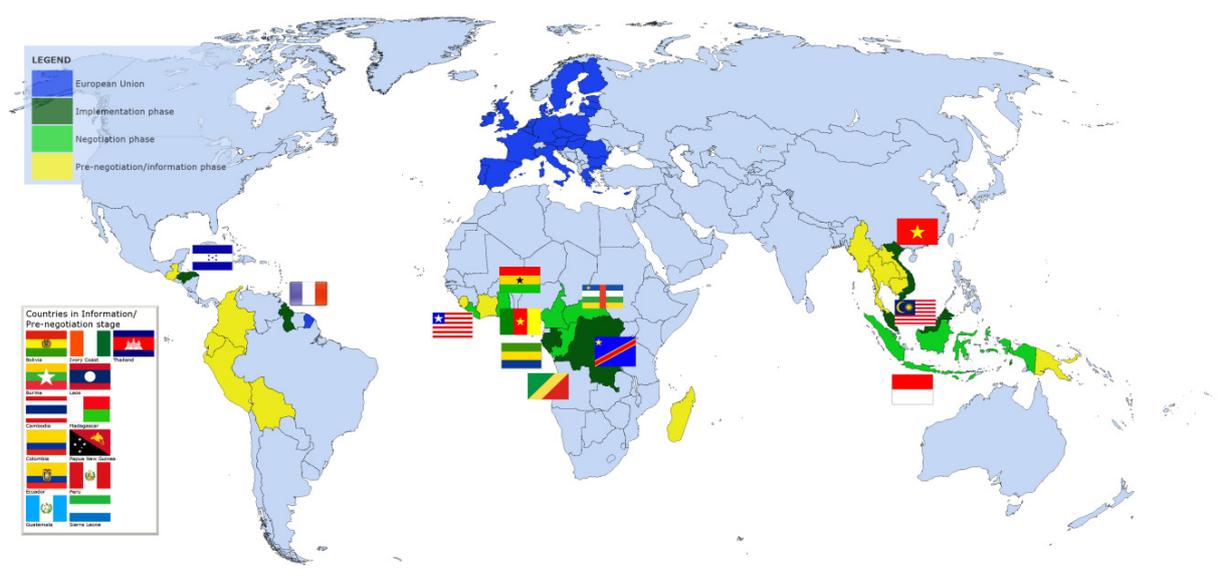
Lo anterior ha abierto nuevas oportunidades para que la sociedad civil pueda influir en los derechos al recurso, gobernanza y otros aspectos de elaboración de políticas en el sector forestal. Cada AVA es único, diseñado para reflejar y reformar las prioridades y las leyes del país productor de la madera, y en general conformado con las aportaciones de una amplia base de actores, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil (OSCs). Cada proceso de negociación AVA incluye un período de revisión legal donde se identifican todas las leyes nacionales e internacionales pertinentes, y las incoherencias, lagunas o problemas son identificados, con la intención de incorporar sus medidas correctivas al AVA.

Diez años después del lanzamiento del Plan de Acción FLEGT por la Comisión Europea (CE), seis países han firmado AVAs y al menos 19 países se encuentran en distintas etapas de compromiso o interés (ver Figura 1). Este informe examina la forma cómo, en los seis países que han suscrito AVAs, el proceso de negociación y el comienzo de la implementación de un AVA/FLEGT ha influido en los derechos a los recursos y otros derechos humanos de las comunidades e individuos cuyo sustento y derechos se encuentran en mayor riesgo.

---

<sup>7</sup> Greenpeace, FERN, WWF 2005.

**Figura 1. Situación actual (octubre 2013) en lo que respecta a los procesos FLEGT o AVA nacionales**



Actualmente seis países han suscrito AVAs: Camerún, República Centroafricana, Ghana, República del Congo, Liberia e Indonesia. Nueve están en proceso activo de negociación de AVAs - Costa de Marfil, República Democrática del Congo (RDC), Gabón, Guyana, Honduras, Malasia, Vietnam y Tailandia - y una serie de otros países se encuentran en diversas etapas de pre-negociación, desde compartir información hasta activamente prepararse para comenzar las negociaciones. Fuente: [http://www.euflegt.efi.int/portal/home/vpa\\_countries/](http://www.euflegt.efi.int/portal/home/vpa_countries/)

### 1.3 Leyes estatutarias, consuetudinarias e internacionales

En los últimos 20 años, ha habido un aumento dramático en la legislación que reconoce los derechos a la tenencia y otros derechos de las comunidades rurales, incluyendo aquellos que dependen de los bosques tropicales para su sustento. Menor avance se ha visto en la aplicación de dichos derechos para mitigar las presiones económicas y de otro tipo que amenazan a las personas y los bosques<sup>8</sup>.

Durante siglos, las comunidades dependientes de los bosques han disfrutado de derechos consuetudinarios al bosque, a pesar de que éstos rara vez han sido codificados formalmente en las leyes estatutarias (leyes nacionales escritas). Como se documenta en Wily (2012) "en muchos países, los sistemas consuetudinarios de tenencia siguen siendo los sistemas más relevantes y legítimos para las comunidades rurales y forestales"<sup>9</sup>. Los derechos consuetudinarios son ahora reconocidos en la legislación de algunos países. A su vez, está emergiendo un creciente número de leyes internacionales reconociendo los derechos consuetudinarios<sup>10</sup>. Sin embargo, gran parte de la superficie forestal del mundo es aún reclamada por el gobierno, sobre todo en África y Asia, dando poco reconocimiento legal a los derechos consuetudinarios. En vista del aumento en las presiones sobre la tierra forestal, especialmente para la inversión (palma aceitera, biocombustibles, minería, etc.), el reconocimiento, incorporación y aplicación de los derechos consuetudinarios en la ley estatutaria nunca ha sido más urgente, tanto desde el punto de vista ambiental como social. Si bien cada AVA es único, todos los acuerdos firmados hasta la fecha incluyen un compromiso por parte del país productor de la madera de conciliar las leyes consuetudinarias, estatutarias, constitucionales e internacionales pertinentes.

### 1.4 Derechos sustanciales y procesales

Este informe se refiere principalmente a la tenencia comunitaria y derechos sobre los recursos forestales, aunque sí menciona otros derechos fundamentales cuando son pertinentes, en particular los derechos a la compensación y distribución de los beneficios de la actividad forestal comercial. El término 'derechos sobre los recursos' abarca una

<sup>8</sup> RRI 2012.

<sup>9</sup> Wily 2012.

<sup>10</sup> Por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

serie de diferentes derechos y es importante desglosar el 'conjunto de derechos' relacionados con la propiedad, acceso y utilización de los recursos (Recuadro 1).

### **Recuadro 1. 'Conjunto de derechos' sobre la tierra y los recursos forestales**

Resulta útil pensar en un 'conjunto' de derechos que las comunidades o el individuo podrían reclamar sobre la tierra y los recursos forestales, incluyendo:

**Derechos de acceso** - el derecho a ir a un área en particular

**Derechos de retiro** - el derecho a tomar recursos de un área en particular. Esto podría significar la tala de madera, recolección de plantas forestales, caza de animales, etc.

**Derechos de manejo** - el derecho a tomar decisiones sobre cómo se maneja un área de tierra o un recurso particular en dicha tierra

**Derechos de exclusión** - el derecho de que otros no entren en un área

**Derechos de propiedad** - el derecho a la propiedad y (a veces) vender (alienar) o arrendar un área de tierra o un recurso en dicha tierra.

**Derechos de compensación** - el derecho a justicia o compensación cuando el estado decide retirar uno de los otros derechos anteriores.

*Source: Adapted from RRI (2012) What Rights?*

Si los derechos sustantivos han de ser promulgados, se debe contar con estructuras y procesos para habilitarlos, por ejemplo, los procesos de consulta, sistemas de intercambio de información y mecanismos de quejas (cuando se violan los derechos sustantivos). Los derechos procesales son los derechos a estos procesos, los derechos que hacen posible asegurar que los derechos sustantivos sean respetados. El derecho procesal más importante es el derecho a otorgar o negar el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Otros incluyen el derecho a la información, el derecho a la consulta, el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones, y el derecho a rectificación por medio de mecanismos de queja. Es muy difícil lograr progreso en los derechos sustantivos sin asegurar primero los derechos procesales pertinentes. Por lo tanto, este informe examina la influencia de los procesos AVA en asegurar (o no) los derechos tanto procesales como sustantivos.

## **1.5 Objetivos, estructura y métodos**

El objetivo principal de este documento es identificar las lecciones aprendidas de las experiencias y esfuerzos de la sociedad civil para promover los derechos a los recursos y demás derechos humanos en los seis procesos AVA completados (en términos de estar suscritos, aunque algunos AVAs aún no han sido ratificados). Fue escrito con el objeto de ser discutido en el taller "Oportunidades y lecciones para una perspectiva basada en los derechos para los procesos FLEGT y AVA en América Latina" llevado a cabo del 28 al 29 octubre de 2013 en Quito, Ecuador. Esperando que ayudara a la sociedad civil a obtener una mejor comprensión del potencial de progreso en el tema de los derechos de tenencia de la tierra y del bosque y otros derechos dentro del contexto de un proceso de negociación AVA. En cuanto a las estrategias de la sociedad civil para la participación, se remite a los lectores a la publicación de FERN consistente en una guía práctica para la participación de la sociedad civil en las negociaciones AVA/FLEGT ("**Making forests fairer. A practical guide for civil society taking part in FLEGT VPA negotiations**").

Sin embargo, es muy importante destacar que la discusión y análisis de este trabajo se limita a los contextos nacionales de los países AVA en África e Indonesia, y no trata de hacer inferencias o recomendaciones para América Latina. Esto se debe a que se reconoce que el contexto es totalmente diferente, incluso en lo que respecta a la 'posición de inicio' en términos de los derechos procesales y sustantivos, y porque no se tiene claro en este momento cómo se estructurará un AVA en un país latinoamericano, especialmente para un país que exporta muy poco a la UE<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Se propone que cuando exista mayor claridad acerca de los procesos FLEGT/AVA, se requiere un nuevo documento que podría intentar (si se percibe como útil) extraer las lecciones pertinentes de estas experiencias AVA para la sociedad civil de América Latina y otros actores.

Cabe también señalar que este documento no pretende actuar como un manual para la sociedad civil en lo que respecta al proceso FLEGT/AVA. Se remite a los lectores a otros recursos que proporcionan una explicación básica de FLEGT y AVAs, tal como el sitio web de 'Logging Off'<sup>12</sup> y el sitio web del Instituto Forestal Europeo<sup>13</sup>.

El resto de este documento se divide en seis capítulos de país con la meta de resaltar las principales lecciones de los esfuerzos de la sociedad civil por promover una agenda basada en los derechos en cada país, seguido de una sección de conclusión sobre las principales lecciones aprendidas. Con el fin de facilitar la comprensión y la comparación, el análisis de país se ha dividido de acuerdo a diferentes categorías de derechos de la siguiente manera:

- Derechos de propiedad y exclusión
- Derechos de acceso, utilización y manejo
- Derechos de compensación y distribución de beneficios
- Derechos procesales
- Otros derechos humanos

El análisis de país no pretende ser exhaustivo en su cobertura de estas categorías de derechos, sino que se enfoca en aquellos que han sido más prominentes en cada uno de los procesos AVA, ya sea porque la sociedad civil les ha dado prioridad o porque han logrado mayor avance.

Una fuente clave de información para este documento ha sido la respuesta de los informantes clave de la sociedad civil en los países AVA en referencia a tres cuestionarios; uno específicamente diseñado para este documento (Anexo 1) y los cuestionarios realizados por FERN en 2012 y 2011. Lo anterior fue complementado con otras entrevistas individuales y documentación pertinente.

Este documento también se basa en discusiones y presentaciones realizadas en un taller de la Red Africana de Derechos Comunitarios (ACRN) 'Usando REDD y AVA-FLEGT para garantizar los derechos comunitarios sobre los bosques y la tierra en África: Lecciones aprendidas y acciones futuras', celebrado en Douala, Camerún, del 24-26 de septiembre de 2013. Este taller fue patrocinado por ACRN, Centre for Environment and Development (CED), Forest People's Programme (FPP) y RRI, y logró reunir a representantes de la sociedad civil de Ghana, Gabón, Camerún, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, Liberia, Costa de Marfil, Burkina Faso y Kenia.

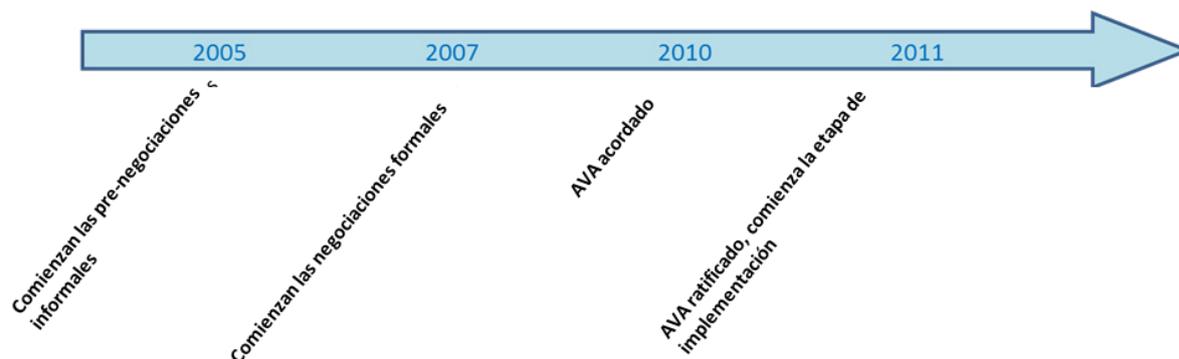
---

<sup>12</sup> <http://loggingoff.info/document/what-are-flegt-vpas>

<sup>13</sup> <http://www.euflegt.efi.int/portal/home/vpas/> El sitio web de EFI también contiene una serie de videos de capacitación en inglés, español y francés sobre FLEGT incluyendo extensas entrevistas con actores clave de la sociedad civil en los países AVA: <http://www.euflegt.efi.int/portal/audiovisual/>

## 2. Camerún – enfoque cauteloso, rendimientos limitados

### 2.1 Antecedentes AVA



Camerún fue uno de los primeros países en abrir negociaciones AVA con la UE y, en cierto modo, el acuerdo resultante y el impacto limitado, aunque no insignificante, en los derechos comunitarios puede ser visto como un síntoma de un proceso en su infancia. La sociedad civil de Camerún tenía una agenda clara para los derechos comunitarios al participar en las negociaciones del AVA, incluyendo un avance en:

- El reconocimiento de los derechos de propiedad consuetudinarios de la tierra y los recursos;
- El reconocimiento de los derechos de participación en el monitoreo del bosque;
- El derecho a participar de manera efectiva en el manejo forestal;
- El acceso a la justicia cuando sus derechos son violentados en primera instancia; y
- La creación de estructuras adecuadas para permitir su derecho a la consulta<sup>14</sup>.

A pesar de cierta resistencia por parte del Ministerio Forestal<sup>15</sup>, la sociedad civil logró con éxito colocar algunos de estos temas en la agenda de negociación y la mayoría de éstos fueron discutidos durante las negociaciones. Según la Constitución de Camerún (revisada en 1996), y según lo establecido en el Código de la Tierra (1974) y el Código Forestal (1994), los derechos consuetudinarios sobre la tierra se extienden solo a los derechos de usufructo, mientras que los derechos de propiedad consuetudinarios no son reconocidos. A pesar de los compromisos en el AVA para reformar algunos elementos de la Ley Forestal, el proceso de negociación AVA no alteró de forma significativa el *status quo* (ver secciones 2.2 y 2.3).

El paso del proceso AVA a la fase de implementación ha sido lento; a pesar que las negociaciones concluyeron en 2010, la reforma de la Ley Forestal y del Código de la Tierra se inició realmente hasta finales de 2012. Sin embargo se ha realizado un considerable trabajo para lograr avances en los derechos procesales, especialmente en torno a la transparencia (ver sección 2.5).

### 2.2 Derechos de propiedad y exclusión

Los derechos consuetudinarios de propiedad fueron abolidos en Camerún en 1974, al pasar a poder del estado<sup>16</sup> todas las tierras no registradas incluyendo las tierras bajo títulos consuetudinarios, como tierras 'nacionales'. Existen otras dos categorías de tierras en el marco del Código de la Tierra; tierras públicas (en poder del Estado en beneficio de las personas) y tierras privadas (propiedad de individuos, grupos corporativos, comunidades o el Estado). La Ley Forestal de 1994 colocó todas las tierras forestales bajo propiedad estatal, aunque incluyó el derecho (en teoría) de

<sup>14</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Camerún.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Nguiffo et al. 2009.

las comunidades forestales a reclamar la asignación de bosques comunitarios (manejados por la municipalidad), con el derecho asociado a dar su negativa en primera instancia en el proceso de asignación de concesiones de tala<sup>17</sup>.

Un plan de zonificación forestal separa las zonas boscosas en Dominio Forestal Permanente (DFP) y Dominio Forestal No Permanente (DFNP). El DFP es tierra pública de propiedad estatal y abarca tanto las áreas protegidas como las Unidades de Manejo Forestal comerciales (UMF), de donde se cosecha la mayor parte de la madera comercial anual. No se permite ninguna conversión del uso del suelo en los bosques permanentes, mientras que sí está permitido en áreas DFNP. Los bosques comunitarios solo pueden establecerse en DFNP (ver sección 2.3), aunque sin ninguna implicación de derechos de propiedad comunitarios (solo derechos de usufructo). En la práctica, mientras que el DFP ha sido establecido en extensas áreas conteniendo bosques con alto potencial de explotación forestal, el DFNP se restringe en gran parte a áreas que ya han sido taladas o degradadas. Las UMF en bosques permanentes por lo tanto regularmente se superponen con áreas forestales que han estado previamente bajo un título consuetudinario<sup>18</sup>.

Las propuestas gubernamentales de reforma de la Ley Forestal han hecho poco para poner la legislación nacional en consonancia con los derechos de propiedad consuetudinarios de las comunidades forestales<sup>19</sup>, y aunque el AVA exige "el respeto a la tenencia de la tierra o derechos de uso de la tierra y los recursos de otras entidades que pudieran ser afectados por los derechos de tala de la madera"<sup>20</sup>, el gobierno continúa ignorando la tenencia consuetudinaria. No obstante, las OSCs afirman que lograr que el conflicto por la tierra esté en la agenda de negociación es un éxito<sup>21</sup>, lo que indica que solo la apertura de espacios para el diálogo en este ámbito contencioso es un importante paso hacia adelante.

## 2.3 Derechos de acceso, utilización y manejo

Los miembros de las comunidades viviendo dentro y alrededor de DFNP contaban con derechos de acceso y utilización bajo la Ley Forestal de 1994, en particular el uso de la tierra y recursos forestales para propósitos domésticos, pero el Ministerio Forestal podía quitar o suspender estos derechos si se consideraban incompatibles con los objetivos de la clasificación de dominio (particularmente en cuanto a las áreas protegidas y UMFs)<sup>22</sup>.

El AVA compromete al estado a respetar "*los derechos comunitarios de uso de la tierra y los recursos que pudieran ser afectados por los derechos de tala de la madera*"<sup>23</sup>. También los planes de manejo de las concesiones madereras conformes con el AVA deben mapear los derechos de acceso y uso de la comunidad en el área de la concesión cuando son redactados<sup>24</sup> - esto podría ayudar a alinear el reconocimiento legal con los derechos de uso consuetudinarios si los planes de manejo llegan a ser aplicados de forma estricta. Las comunidades no tienen derecho al manejo conjunto de las concesiones madereras industriales bajo el AVA, ni a la consulta sobre los planes de manejo.

### 2.3.1 Tala con motosierra en bosques comunitarios

Los bosques manejados por la comunidad están bien establecidos en Camerún, en la ley (la Política Forestal de 1994 invocó los bosques comunitarios como una medida para mejorar los medios de vida) y en la práctica (existían 67 bosques comunitarios en 2004<sup>25</sup>) pero están limitados en tamaño a 5,000 hectáreas, lo cual socava los derechos y uso forestal consuetudinarios<sup>26</sup>, y solo pueden ser establecidos en DFNP (ver sección 2.2). Se supone que los

---

<sup>17</sup> Los 'bosques comunitarios' en Camerún se refieren a los bosques manejados por la comunidad, pero no a tener propiedad de los mismo. En realidad, reclamar formalmente los bosques comunales está fuera del alcance de la mayoría de las comunidades forestales, ya que tendrían que reclamar de forma proactiva la tierra a través de procesos complejos y costosos antes de obtener los derechos de exclusión.

<sup>18</sup> De Blas et al. 2011.

<sup>19</sup> Un informe borrador de enero 2013 del código forestal reformado se haya disponible en <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2012/12/Version%20de%20la%20loi%20compar%C3%A9%20au%2031%20dec%202012.pdf>

<sup>20</sup> AVA Anexo VIII, Sección I.

<sup>21</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Camerún.

<sup>22</sup> Wily 2011.

<sup>23</sup> AVA Anexo VIII, Sección I.

<sup>24</sup> Orden No 222 MINEF (1) de 25 Mayo 2001 estableciendo los procedimientos para implementar los planes de manejo forestales.

<sup>25</sup> Smith 2010.

<sup>26</sup> Wily 2011.

bosques comunitarios deben manejarse de acuerdo con un plan de manejo aprobado por el Ministerio Forestal y se permite una explotación maderera comercial limitada (utilizando motosierras o sierras móviles). Sin embargo, una serie de medidas ministeriales ha empujado básicamente todo el sector a la ilegalidad<sup>27</sup>. También cabe señalar que la tala informal/ilegal con motosierra es una fuente de ingresos para muchos funcionarios del gobierno, a través de 'pagos informales'<sup>28</sup>.

Dado que el permitir acceso a los madereros con motosierras al bosque comunitario proporciona una fuente de ingresos significativa para algunas comunidades<sup>29</sup>, existe la necesidad de normalizar el sector al tiempo que se garantiza el mantenimiento del derecho de las comunidades a ejercer su derecho consuetudinario de elegir a quién venden sus árboles. El artículo de 'garantías sociales' (17) del AVA de Camerún se desvía de la plantilla utilizada por otros países al omitir el compromiso de entender y evaluar los impactos del AVA en la población local, destacando la actitud del gobierno para este sector. Hay alcance en los esfuerzos relacionados con el AVA para reformar la Ley Forestal, pero los primeros borradores de las reformas no son positivos.

## 2.4 Derechos de distribución de los beneficios y compensación

La Política Forestal de Camerún de 1993 tuvo como objetivo asegurar que las comunidades recibieran una parte de los ingresos generados por el sector forestal, pero, con la excepción de los bosques comunitarios, la Ley Forestal de 1994 resultante se centró casi exclusivamente en el sector forestal industrial orientado a la exportación<sup>30</sup>. Sin embargo, la Ley Forestal incluye algunas disposiciones de distribución de beneficios, con el 40% de los impuestos de las UMFs designado a las municipalidades locales y el 10% directamente a las comunidades locales. No obstante, ni la ley ni su decreto de implementación establecen medidas para la rendición de cuentas, y dichos impuestos rara vez han llegado a sus destinatarios.

Uno de los indicadores del Sistema de Garantía de Legalidad (LAS) del AVA es que "la entidad forestal respeta las obligaciones sociales prescritas por el Código Forestal"<sup>31</sup>, que pueden proporcionar un incentivo para una aplicación más estricta de las disposiciones de distribución de beneficios. Los avances en la transparencia que el proceso AVA ha apoyado (sección 2.5) también aumentan las posibilidades de que los ingresos lleguen al destino deseado.

## 2.5 Derechos procesales

El limitado progreso de Camerún en la agenda de derechos durante el proceso AVA puede atribuirse en parte a los débiles derechos procesales existentes. Poco antes de la primera reunión del Comité de Aplicación Conjunta en marzo de 2012, la sociedad civil identificó varios temas de derechos procesales como prioridades inmediatas para el proceso AVA:

- Asegurar una buena representación de ONGs, comunidades locales y pueblos indígenas en el Comité Nacional de Aplicación;
- Mejorar la transparencia; y
- Establecer un monitoreo independiente del AVA por parte de la sociedad civil.

Se ha logrado un progreso significativo en el avance de cada una de estas prioridades

### 2.5.1 Participación

Una nueva y cada vez más activa plataforma de la sociedad civil fue creada para el proceso AVA. Su primera declaración puso de relieve el bajo nivel de participación de las OSCs. A pesar de la considerable hostilidad, las OSCs lograron obtener un representante de la sociedad civil en los órganos de negociación, aumentado a dos representantes más adelante<sup>32</sup>. La falta de capacidad de la sociedad civil significa que a veces ésta era incapaz de

---

<sup>27</sup> Wit et al. 2012.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Evans 2012.

<sup>30</sup> LoggingOff/CED 2010.

<sup>31</sup> AVA Anexo II, LAS 2, 3, 4, Indicador 4.2.

<sup>32</sup> LoggingOff/CED 2010.

sacar el máximo provecho de estos espacios, lo cual sigue siendo un problema, sin embargo la capacidad de participación sin duda ha mejorado en el curso de las negociaciones. Las comunidades no tuvieron participación directa en las negociaciones. La sociedad civil incluyó a las comunidades en la plataforma de la sociedad civil, pero solo en un grado muy limitado<sup>33</sup>.

El Comité de Monitoreo Nacional AVA incluye un escaño para cada uno de los siguientes: sociedad civil, comunidades locales, pueblos indígenas y representantes forestales comerciales <sup>34</sup>, aunque estos representantes solo recibieron una invitación el día antes de la tercera reunión del comité en abril de 2013 por lo cual les fue imposible prepararse<sup>35</sup>. Algunos miembros de la plataforma de las OSCs son ahora vistos como actores en los procesos nacionales de REDD, lo cual habría sido poco probable antes de la experiencia con el AVA<sup>36</sup>.

### 2.5.2 Transparencia

Un avance en el AVA fue la inclusión de un extenso anexo de transparencia cubriendo 75 tipos de información. La sociedad civil no confía en la voluntad política del gobierno para adherirse al mismo<sup>37</sup>, pero claramente se han tomado pasos en la dirección correcta; se ha creado un sitio web exclusivo AVA FLEGT por parte del Ministerio Forestal<sup>38</sup>, quien ha contratado a un consultor para colocar en el sitio la información estipulada en el anexo de transparencia, para finales de enero de 2014. También se ha publicado un informe anual conjunto del JIC sobre la implementación AVA durante el año 2012<sup>39</sup>.

### 2.5.3 Monitoreo

El monitoreo forestal independiente existía antes del AVA<sup>40</sup>, lo cual confirma un papel continuo para el mismo. Durante las negociaciones AVA, la sociedad civil no insistió en un monitoreo independiente de la sociedad civil dado al riesgo percibido de que las OSCs involucradas en el monitoreo pudieran perder su independencia<sup>41</sup>. En cambio, la sociedad civil reclama “un papel más firme y formal para el monitoreo independiente de la sociedad civil en la legislación forestal siendo revisada como resultado del AVA<sup>42</sup>. Varias ONG, entre ellas FODER y CED han estado llevando a cabo misiones de monitoreo “auto-encomendadas”, y pretenden desarrollar un enfoque sistemático para el monitoreo de la gobernanza forestal. Las OSC han aumentado la capacidad en este sentido debido a su participación en el proceso AVA, el cual les ayudó en términos de sus habilidades técnicas<sup>43</sup> y el acceso a la información y financiamiento de la FAO, la Unión Europea y el Reino Unido<sup>44</sup>.

### 2.5.4 Reforma de la Ley Forestal

A pesar de la naturaleza participativa muy particular (para Camerún) del proceso de negociación AVA, el proceso de reforma de la Ley Forestal de 1994 no ha sido ni transparente ni participativo. Aunque la sociedad civil obtuvo tiempo para presentar propuestas de reforma preparadas por una serie de organizaciones entre ellas CED, antes de que se generara un nuevo borrador, estas recomendaciones fueron rechazadas por el gobierno, quien mantuvo reuniones a puerta cerrada sobre el nuevo código a las cuales no fue invitada la sociedad civil<sup>45</sup>. El borrador que fue finalmente visto por la sociedad civil carecía de muchas de las medidas para mejorar los derechos de las comunidades discutidas durante las negociaciones AVA<sup>46</sup>, ha habido varios borradores subsecuentes sin la participación de las

---

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> [http://deforestationwatch.wordpress.com/2012/10/23/are-camerouns-forests-doomed/?goback=%2Egde\\_141485\\_member\\_178139531](http://deforestationwatch.wordpress.com/2012/10/23/are-camerouns-forests-doomed/?goback=%2Egde_141485_member_178139531)

<sup>35</sup> FERN – Forest Watch Special 2013.

<sup>36</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Camerún.

<sup>37</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Camerún.

<sup>38</sup> [www.minfoc.cm/apvcameroun](http://www.minfoc.cm/apvcameroun)

<sup>39</sup> FERN-Forest Watch Special 2013.

<sup>40</sup> Brack & Leger 2013.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> CED 2012.

<sup>43</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Camerún.

<sup>44</sup> Brack & Leger 2013.

<sup>45</sup> FPP Newsletter 2012.

<sup>46</sup> Un borrador del código forestal reformado de enero 2013 está disponible (francés) en:

<http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2012/12/Version%20de%20la%20loi%20comp%C3%A9%20au%2031%20dec%202012.pdf>

comunidades ni las OSCs. La sociedad civil ha observado poco cambio en la posición del gobierno en cuanto a priorizar el sector agro-industrial sobre el manejo sostenible de los bosques, que prevalecía antes del AVA.

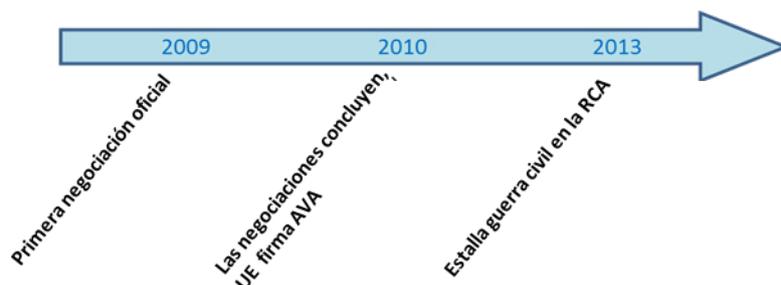
Tras un llamamiento de la sociedad civil camerunesa, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR), envió una comunicación al gobierno en marzo 2013 criticando el nuevo borrador de ley y reclamando una consulta adecuada con la sociedad civil y las comunidades<sup>47</sup>. El gobierno ha respondido dando garantías de que se seguirá un enfoque más participativo.

---

<sup>47</sup> Disponible en [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cecrd/docs/early\\_warning/Cameroun1March2013.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cecrd/docs/early_warning/Cameroun1March2013.pdf)

### 3. República Centroafricana-un proceso interrumpido

#### 3.1 Antecedentes AVA



Las negociaciones oficiales del AVA de la República Centroafricana (RCA) comenzaron en 2009 y concluyeron en diciembre de 2010. El gobierno estaba ansioso por sacar adelante las negociaciones con rapidez, por lo tanto estaba reacio a dar prioridad a la preparación de sesiones formales de consulta con la sociedad civil o las comunidades. La presión para incluir a la sociedad civil en las negociaciones se produjo en gran parte por las ONG externas, así como la sociedad civil centroafricana, que vio en el AVA una "oportunidad única para plantear una serie de inquietudes previamente desatendidas por las políticas de manejo forestal"<sup>48</sup>. Las comunidades no se incluyeron.

El texto AVA prevé varios elementos de reforma legal, incluyendo:

- Creación de una ley sobre la participación de los actores
- Aclaración de las leyes sobre el manejo forestal
- Aclaración de los derechos de tenencia
- Aclaración de los derechos de compensación

La primera reunión del Comité de Aplicación Conjunta en la República Centroafricana se celebró en septiembre de 2012 aprobándose una hoja de ruta revisada para la implementación y reforma legal. Sin embargo, seis meses después, en marzo 2013, un golpe de estado dejó al país en una inestabilidad política de la que aún no ha emergido por completo. Esto ha tergiversado el calendario de implementación previsto en el mapa de ruta del AVA, aunque la Secretaría Técnica FLEGT del Ministerio Forestal (actualmente inestable), ha convocado a algunas reuniones de actores y algunos elementos de la sociedad civil están trabajando en puntos clave del proceso de reforma legal prevista por el AVA, en un esfuerzo por mantener el impulso y fortalecer su posición cuando el proceso sea retomado en el futuro<sup>49</sup>.

#### 3.2 Derechos de propiedad y exclusión

En la RCA, el Estado reclama la propiedad de toda la tierra, con poder exclusivo para asignar derechos de propiedad/titularidad temporales o permanentes, y en la región suroeste boscosa del país al menos, los derechos consuetudinarios de tenencia han sido siempre dominados al prevalecer los derechos constitucionales debido a los fuertes intereses superpuestos de los diferentes actores del sector forestal<sup>50</sup>. En 2009, el 66% de la superficie del bosque del suroeste estaba bajo concesiones madereras comerciales (llamadas LMPs) pertenecientes a tan solo 11 empresas<sup>51</sup>. En el AVA solo los derechos consuetudinarios de *uso* son explícitamente reconocidos en el texto, a pesar que las áreas identificadas para la reforma legal incluyen los derechos de tenencia, y en particular la reforma del 'código rural', junto con la adopción de la OIT 169 por parte de la RCA y la necesidad de incorporarlo a la legislación nacional, ofrecen a la sociedad civil un medio para lograr el reconocimiento de la tenencia. Según la matriz de legalidad AVA, las empresas están obligadas a "respetar la tenencia legal o los derechos de uso de la tierra y los

<sup>48</sup> FERN 2012.

<sup>49</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la RCA.

<sup>50</sup> Rainforest Foundation UK 2009.

<sup>51</sup> FERN/Logging Off 2012.

recursos de otros entes que podrían ser afectados por los derechos de extracción de la madera, donde dichos derechos existan”<sup>52</sup>.

### 3.3 Derechos de acceso, utilización y manejo

Los avances en derechos comunitarios más importantes que el proceso AVA ha ayudado en la República Centroafricana se relacionan con los derechos de acceso y utilización. Los derechos de acceso comunitarios son reconocidos en el Código Forestal de 2008. Sin embargo, estos derechos se reducen en ciertas áreas, demarcaciones de tierras (es decir, áreas protegidas) y tipos de actividades - lo que equivale más a un ‘principio de prohibición’ que a un ‘derecho de acceso al bosque’ para las comunidades<sup>53</sup>. El respeto por los derechos consuetudinarios comunitarios para el acceso y utilización es un requisito para los concesionarios madereros en la matriz de legalidad AVA<sup>54</sup> y el AVA pide una revisión del ‘código rural’ sobre los derechos de utilización y ley de la tierra<sup>55</sup>.

De forma más positiva, la actitud del gobierno, y en particular del Departamento Forestal, más involucrado en las negociaciones, se ha desplazado a lo largo del proceso AVA. Inicialmente agresivo hacia la sociedad civil y sin ninguna intención real de integrar los derechos comunitarios al proceso AVA, la administración cambió a una posición de reconocer el valor de incorporar los derechos comunitarios en las políticas y planes de manejo<sup>56</sup>. Este cambio, y la suscripción del AVA, aumentó el nivel de conciencia sobre los derechos comunitarios entre los departamentos gubernamentales en general hasta el punto que han estado significativamente más dispuestos a discutir los derechos comunitarios en otros procesos nacionales, incluyendo REDD+ y la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)<sup>57</sup>.

Algunas OSCs juzgan que ahora existe un interés genuino en algunas facciones del gobierno de traducir las leyes de derechos de uso comunitario a la práctica, pero la falta de recursos financieros, capacidad técnica y la inestabilidad política actual están obstaculizando seriamente el progreso<sup>58</sup>.

#### 3.3.1 Derechos comunitarios para el uso comercial y manejo de los recursos forestales

En el Código Forestal de 2008, los bosques comunitarios son vistos como bosques administrados por la comunidad, pero sin derecho de propiedad implícito<sup>59</sup>. El término ‘bosque manejado por la comunidad’ se refiere a un bosque manejado por una comunidad de acuerdo con un plan de manejo aprobado por la Autoridad Forestal y cubriendo un área no mayor de 5,000 hectáreas. El Código Forestal da espacio para la explotación comunitaria y tradicional<sup>60</sup> (excluyendo la tala de ‘madera para construcción’), pero no se han creado decretos de implementación por lo que no se han emitido permisos para este tipo de actividad comercial y en la actualidad ocurre informalmente<sup>61</sup>. El LAS/AVA también excluye estas actividades, a pesar de que incluye un compromiso de desarrollar una matriz de legalidad para acomodarlas en el futuro<sup>62</sup>. La sociedad civil considera esta exclusión como un obstáculo para el progreso de los derechos comunitarios para manejar los recursos<sup>63</sup>.

---

<sup>52</sup> AVA Anexo VII, Parte 1.

<sup>53</sup> FERN/Logging Off 2012.

<sup>54</sup> AVA Anexo II, Principio 4, Criterio 4.3.1.

<sup>55</sup> AVA Anexo IX, 1.

<sup>56</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de la RCA.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> FERN 2012.

<sup>60</sup> AVA Artículo 15.

<sup>61</sup> FERN/Logging Off 2012.

<sup>62</sup> AVA Anexo II, Definición de madera producida legalmente.

<sup>63</sup> FERN/Logging Off 2012.

### 3.3.2 Pueblos indígenas

La RCA ratificó el Convenio 169 de la OIT (Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales)<sup>64</sup> en abril de 2010, pocos meses antes de terminar las negociaciones AVA. Esto vino a mejorar el reconocimiento existente de los derechos de los pueblos indígenas en el Código Forestal de 2008<sup>65</sup>, el cual garantiza los derechos de uso consuetudinario de los pueblos indígenas, pero los enmarca como subsidiarios a los textos legislativos actuales<sup>66</sup>. Las OSCs ya estaban elevando la conciencia sobre los derechos en las comunidades indígenas (principalmente el pueblo pastoral Mbororo y el pueblo Aka habitante del bosque), y abogando para la ratificación del Convenio 169 y la adhesión a otros instrumentos internacionales (DNUDPI<sup>67</sup>, Carta Africana de Derechos Humanos<sup>68</sup>), pero la sociedad civil en la RCA se encontraba débil y acosada por problemas internos<sup>69</sup>. El proceso AVA fortaleció su capacidad de promover los derechos indígenas y comunitarios a través del proceso AVA, como resultado de su experiencia en las negociaciones y la capacitación recibida de parte de las ONGs apoyando a la sociedad civil en las negociaciones del AVA<sup>70</sup>.

Los pueblos indígenas y las comunidades locales aparecen juntos en la matriz de legalidad AVA. Esto otorga a las empresas las mismas responsabilidades hacia los dos grupos, específicamente, para informarles de los acuerdos provisionales de tala en la zona; a respetar los derechos consuetudinarios de acceso y utilización y a proveer compensación por cualquier bien o activo destruido por la empresa (ver también la Sección 2.4).

### 3.4 Derechos de compensación/distribución de beneficios

Las empresas ya están obligadas a pagar un impuesto a las comunas (autoridades locales) donde operan. Este ingreso debe ser para la comunidad, pero los fondos raramente llegan a donde se supone que deben ir. El AVA aclara la responsabilidad de las empresas de hacer una "mejor contribución al desarrollo local", incluyendo el pago de una cantidad regular (no especificada en el AVA) a un fondo comunitario, e incluir "acciones sociales" en el plan de manejo<sup>71</sup>.

Las empresas también deben conceder una compensación a las comunidades por los activos dañados, y existe una disposición en el AVA para la revisión de la ley que regula la compensación por daños a los cultivos<sup>72</sup>. Esta disposición, si la sociedad civil logra dirigir la reforma en una dirección positiva para las comunidades, también podría beneficiar a las comunidades que no están directamente afectadas por el proceso AVA<sup>73</sup>. En el contexto de los bosques de concesión en particular, dado que la compensación comunitaria forma parte del LAS, esto podría plantear un incentivo adicional para que los gobiernos hagan cumplir el otorgamiento de la compensación, a fin de garantizar la legalidad de la madera.

### 3.5 Derechos procesales

#### 3.5.1 Acceso a la información

El CLPI no aparece en el AVA de la RCA, a pesar que la ratificación del Convenio 169 por el gobierno implica que debe ser incorporado al LAS. En la matriz de legalidad, las empresas madereras solo están obligadas a informar a las comunidades locales o indígenas de la asignación de la concesión *después* de haberse celebrado un acuerdo

---

<sup>64</sup> International Labour Organization 1989.

<sup>65</sup> El Código Forestal conserva una serie de derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas, por ejemplo, prohíbe su desalojo de las áreas protegidas si estaban ocupando la tierra antes de que fuera designada como área protegida, la reubicación debe cumplir estándares CLPI. Sin embargo, el 'Ministro responsable de los bosques' está facultado a suspender o retirar dichos derechos de forma temporal o permanente, lo cual socava el espíritu de los mismos.

<sup>66</sup> Rainforest Foundation UK, 2009.

<sup>66</sup> FERN/Logging Off 2012.

<sup>67</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

<sup>68</sup> Disponible en <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/African-Charter-on-Human-and-Peoples-Rights.pdf>

<sup>69</sup> FERN/Logging Off 2012.

<sup>70</sup> FERN/Logging Off 2012 y Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de la RCA.

<sup>71</sup> Anexo II, Principio 9, Criterio 9.1, Indicadores 9.1.1, 9.1.2.

<sup>72</sup> Anexo IX, 1, 1.1 (c).

<sup>73</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de la RCA.

provisional<sup>74</sup>, a pesar que bajo el Código Forestal, el gobierno sigue estando obligado a informarles antes de adjudicar el contrato<sup>75</sup>. No se hace mención del manejo conjunto de las concesiones forestales, aunque se espera que el decreto incluya a la sociedad civil en el comité encargado de otorgar las concesiones<sup>76</sup>.

El AVA de la RCA incluye un extenso Anexo de Transparencia, alineado con otros AVAs (pero diferente al de Ghana).

### 3.5.2 Participación

Como se señaló en la Sección 2.2, el gobierno de la RCA esta hostil hacia las OSCs al inicio de las negociaciones del AVA; la sociedad civil fue invitada a participar de forma renuente y por lo general se le dio insuficiente aviso para poder prepararse a las reuniones<sup>77</sup>. Esta situación fue empeorada por el hecho de que la sociedad civil estaba mal organizada con una débil comunicación interna, por ejemplo, el texto del AVA fue provisionalmente aprobado antes de que la mayoría de las OSCs lo hubieran recibido de sus representantes ante los comités de negociación, aunque sí lograron obtenerlo a través de otros medios<sup>78</sup>. Las comunidades no estuvieron directamente involucradas en las negociaciones. Por lo tanto, a pesar del progreso mencionado en la Sección 2.2, la sociedad civil se refiere a su participación en las negociaciones AAV como insuficiente, y no se le ha dado la debida atención a los aspectos ambientales y sociales en la matriz de legalidad<sup>79</sup>.

A partir de las negociaciones, la plataforma de la sociedad civil ha tratado de mantener el impulso para la reforma legal y asegurar su participación según lo dispuesto en el AVA. En marzo de 2013, la plataforma emitió una declaración de posición en el AVA<sup>80</sup> destacando graves retrasos a las reformas legales (inicialmente programadas para comenzar en enero de 2011) y la ausencia de participación de las ONGs y la comunidad, a excepción de alguna participación marginal en los textos relacionados con el Código Ambiental y hacer recomendaciones para una mayor participación de las OSCs y la comunidad en el futuro.

---

<sup>74</sup> AVA Anexo II, Principio 2, Criterio 2.3.

<sup>75</sup> El artículo 33 del Código Forestal establece: "Cualquier concesión de una parte del patrimonio forestal del Estado, con miras a su explotación industrial es objeto de la consulta previa de las poblaciones locales, incluyendo los pueblos indígenas".

<sup>76</sup> AVA Anexo IX, 1, 1.1(a).

<sup>77</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de la RCA, Contra-resumen de la sociedad civil de la RCA.

<sup>78</sup> Bolen & Ozinga 2013.

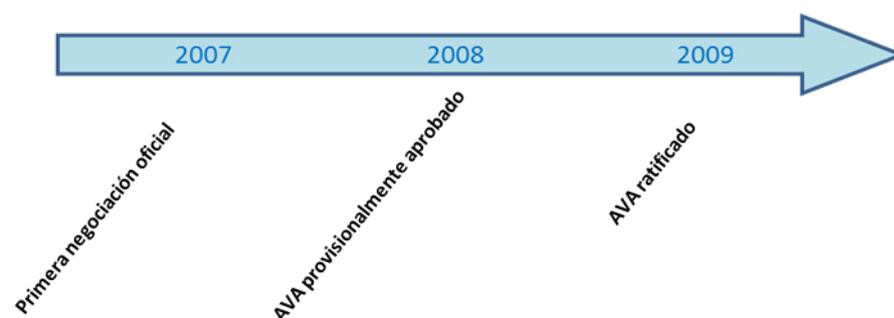
<sup>79</sup> FERN/Logging Off 2010.

<sup>80</sup> Disponible en (francés)

<http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/D%C3%A9clarationR%C3%A9formeL%C3%A9gale%20APV%202013%20Version%20finale.pdf>

## 4. Ghana – el primer AVA

### 4.1 Antecedentes AVA



El AVA de Ghana fue el primero en suscribirse en el 2008 y ratificarse en el 2009. Al comienzo del proceso de pre-negociación del AVA de este país en mayo de 2005, la sociedad civil fue inicialmente excluida. Después de algunas protestas, el gobierno accedió a incluir a representantes de la sociedad civil en las negociaciones formales con la UE iniciadas en el 2007. Pero fue solo después de que la plataforma de la sociedad civil amenazara con boicotear el proceso AVA, y lo comunicara a la UE a través de ONGs aliadas europeas, que la UE ejerció presión sobre el gobierno para mejorar la transparencia y la participación. La sociedad civil vio esto como un punto de inflexión en su participación en el proceso AVA, de forma que el proceso AVA de Ghana se convirtió en un modelo a seguir por otros países en cuanto a la participación de la sociedad civil<sup>81</sup>.

### 4.2 Derechos de propiedad y exclusión

#### 4.2.1 Tenencia de la tierra y los árboles

En Ghana, las tierras forestales pertenecen a las comunidades en la forma de ‘títulos alodiales’ mantenidos en fideicomiso para las comunidades por parte de las autoridades tradicionales (jefes tribales) quienes conceden la tierra en arrendamiento a largo plazo a agricultores individuales. A pesar de la falta de documentación apropiada para estos arrendamientos, la mayoría de los agricultores ‘indígenas’ tienen una tenencia de la tierra razonablemente segura, siempre y cuando tengan la tierra en uso, pero la tenencia es menos segura para los agricultores migrantes arrendadores. Existen muchas disputas por la tierra, incluso entre los agricultores migrantes y los agricultores indígenas residentes. Aunque la tenencia de la tierra no está exenta de problemas, la tenencia de los árboles o del bosque es más problemática para los medios de vida y los recursos. Por ejemplo, la Propuesta de Preparación REDD+ de Ghana (R-PP) indica que la falta de derechos de tenencia de los árboles por parte de las comunidades y agricultores es el principal impulsor de la degradación forestal<sup>82</sup>.

Los problemas de tenencia de los árboles se remontan principalmente a la legislación de 1962 que nacionalizó las tierras sin tener en cuenta la propiedad consuetudinaria de la tierra<sup>83</sup>. La Ley de Administración de la Tierra confiere al Estado el poder para hacerse cargo del manejo y control de cualquier asiento o tierra familiar, mientras que la Ley de Concesiones (ahora derogada)<sup>84</sup> colocaba todos los árboles maderables en un fideicomiso del gobierno central para el asiento en cuyas tierras se encontraban. Según Djokoto & Opoku (2010) la aprobación e implementación de estas leyes condujo a un sistema dual, desigual y jerárquico de tenencia de la tierra en la que los derechos de las tierras de dominio absoluto o en arrendamiento fueron tratados como superiores a los derechos consuetudinarios sobre la tierra. Por lo tanto, desde 1962 el estado, representado por la autoridad forestal, actualmente la Comisión

<sup>81</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Ghana.

<sup>82</sup> Consultores de la Comisión Forestal y R-PP 2009.

<sup>83</sup> Djokoto & Opoku 2010.

<sup>84</sup> En 1979 la Constitución re-adjudicó la administración de la tierra a las autoridades locales, y la Constitución de 1992 confirmó la autoridad de los jefes y dividió la tierra en tenencia pública (bajo la responsabilidad del Presidente en fideicomiso para el pueblo de Ghana y manejada por las Comisiones de Tierras) y tenencia consuetudinaria bajo responsabilidad de los jefes (Djokoto & Opoku 2010).

Forestal (CF), ha manejado el recurso en nombre de los propietarios de los recursos. En la práctica el 'manejo forestal' ha significado que el bosque fuera de las reservas, así como las extensas reservas forestales de producción, han sido asignados a concesionarios. La tenencia de los árboles se considera principalmente como una cuestión de derechos de acceso y uso (Sección 4.3), pero también representa una pérdida de los derechos de propiedad de los árboles por parte de las comunidades.

#### **4.2.2 Negando el consentimiento a concesionarios de la industria maderera**

El consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es considerado principalmente bajo los derechos procesales (Sección 4.5), pero cabe señalar brevemente que el proceso AVA ha promovido el derecho a negar el consentimiento o el permiso para talar, excluyendo así a los concesionarios de los valores madereros comerciales, si se establece que el concesionario no ha respetado los derechos legales de las comunidades. La posición de la sociedad civil sobre la "madera legal" fue siempre muy clara: el cumplimiento de la legislación forestal, es decir, la Ley del Manejo de los Recursos Forestales 1997<sup>85</sup> y sus enmiendas y reglamentos asociados, así como la Política Forestal y de Vida Silvestre de 1994<sup>86</sup>. Estos estatutos incluyen disposiciones para que los agricultores nieguen su consentimiento a las licencias de tala otorgadas en sus tierras, así como el derecho a participar en la inspección previa a la tala.

A pesar de la fuerte oposición de la industria, la sociedad civil argumentó con éxito que la principal fuente de madera legal deben ser los Contratos de Utilización de la Madera (TUCs) y los permisos de rescate establecidos por la Ley de 1997, en contraste con los Permisos de Utilización de la Madera los cuales no están diseñados para la tala comercial y no toman en cuenta los derechos de las comunidades. Bajo un contrato tipo TUC, un agricultor o individuo o grupo propietario de tierra en una zona bajo un contrato TUC tiene el derecho a otorgar su consentimiento antes que se conceda un permiso de tala.

### **4.3 Derechos de acceso, utilización y manejo**

#### **4.3.1 Promoviendo la tenencia de los árboles por parte de los agricultores y comunidades**

Como se explicó en la Sección 4.2, el 'manejo estatal' ha usurpado la tenencia de los árboles por parte de la comunidad. Después de 1962 las comunidades descubrieron que tenían que solicitar permisos ante los oficiales forestales en las capitales distritales para la extracción de productos forestales *para uso* doméstico solamente, mientras que los concesionarios extraían la madera comercial y los productos forestales no maderables (PFNM). Las comunidades no tenían derecho a apelación cuando sus solicitudes para el uso doméstico de los productos forestales eran negadas.

No se trata solo de un caso de exclusión del valor de la madera. En particular, para los productores de cacao, existen incentivos perversos en lo que respecta a los árboles maderables existiendo de forma natural. Esto es debido a que las granjas de cacao reciben muy poca o ninguna compensación cuando se talan los árboles. Por lo tanto, muchos agricultores destruyen los árboles maderables cuando están pequeños y cuidan los árboles no maderables como árboles de sombra para el cacao. Irónicamente, algunos de los mejores árboles de sombra son a la vez valiosos árboles maderables - si los agricultores tuvieran derecho a por lo menos una parte del valor de la madera en reconocimiento (al menos) por sus servicios de cuidar los árboles y fueran compensados adecuadamente por los daños, esto daría lugar a un atractivo sistema agroforestal con altos beneficios sociales y ambientales<sup>87</sup>.

Por lo tanto, la reforma de la tenencia forestal y el manejo forestal local ha sido una demanda clave de la sociedad civil en el proceso AVA. Se ha logrado progreso en el proceso de reforma asociado al AVA y, explicado en el Recuadro 2, pero esta agenda enfrenta importantes obstáculos de política económica, entre ellos la dependencia financiera de la Comisión Forestal en las tarifas de forestales (aunque la rápida erosión de los recursos fuera de las reservas<sup>88</sup> significa que esta fuente de ingresos está disminuyendo).

---

<sup>85</sup> Forestry Commission Ghana 1997.

<sup>86</sup> Forestry Commission Ghana 1994.

<sup>87</sup> Richards & Asare 1999.

<sup>88</sup> Hansen et al. 2012.

## Recuadro 2. Tenencia del bosque (árboles) en el AVA de Ghana

Desde la legislación de 1962 discutida en la Sección 4.2, el manejo forestal recae en el Estado, mientras que la propiedad forestal o de los árboles recae en las autoridades tradicionales en nombre de las comunidades y las familias. A pesar de esto, la forma en que el Estado-a través de la Comisión Forestal - ha ejercido sus derechos de manejo forestal ha significado que los agricultores no han podido ejercer sus derechos sobre los árboles maderables maduros localizados en granjas en áreas de concesión fuera de las reservas. La tenencia de los árboles no es sin embargo un problema con una solución igual para todos - si un propietario arrienda tierra con árboles maderables, el arrendatario (agricultor) no puede reclamar la propiedad de dichos árboles, pero puede reclamar la propiedad sobre las plántulas que ha nutrido hasta su madurez. Incluso cuando los arrendatarios obtienen la tenencia de los árboles que han nutrido, los propietarios de tierras tendrán un porcentaje sobre la base de acuerdos negociados (tal como se practica con el cacao).

La sociedad civil, liderada por Forest Watch Ghana, logró la inclusión de una cláusula importante en el AVA en materia de tenencia de los árboles. El AVA reconoce que la tenencia de los árboles es un motor clave de la degradación de los bosques en las zonas fuera de las reservas, e incluye la siguiente declaración que equivale a un compromiso con la reforma de la tenencia de los árboles: "Afirmación de la tenencia local del bosque y los diferentes derechos de los actores, en particular los derechos de los agricultores en los diferentes tipos de bosques y aclaración del alcance respectivo de las instituciones locales (incluyendo las consuetudinarias) y nacionales en el manejo forestal" (AVA Anexo II, 5a.iii). Asimismo, el marco de tiempo acordado para la reforma fue de cinco años; ya que el AVA se firmó en 2009, esto significa que la reforma debe llevarse a cabo en 2014. Sin embargo, hay pocos indicios de voluntad política para lograrlo.

Aunque el AVA no ha cambiado aún la postura del gobierno sobre la tenencia de los árboles en cuanto a los árboles de regeneración natural, la sociedad civil ha hecho una propuesta al gobierno basada en el establecimiento de una 'edad de referencia' para los árboles de regeneración natural en las prácticas agro-forestales. Hace unos 20 años, el Ministerio de Agricultura y Alimentación de Ghana comenzó a promocionar prácticas agro-forestales que incluían la plantación de árboles y la regeneración natural. La propuesta de la sociedad civil es para el reconocimiento de los derechos de tenencia individuales o grupales sobre los árboles resultantes de estas prácticas agro-forestales. Se requiere un proceso consultivo con los actores para acordar la edad de referencia para la tenencia de los árboles.

Una segunda dimensión de la tenencia de los árboles es garantizar los derechos de quienes siembran los árboles. Una enmienda a la Ley de Manejo de Recursos Forestales del 2002 reconoció los derechos de propiedad sobre los árboles plantados. Sin embargo su aplicación se ha visto complicada por el requisito de que los cultivadores de árboles muestren un título de propiedad o documento de tenencia cuando registran los árboles. La obtención de los títulos de propiedad es un proceso largo y complejo, pero en algunos lugares este obstáculo está siendo superado con procesos de administración de la tierra, sencillos y basados en la comunidad que dan lugar a acuerdos de tenencia firmados entre propietarios de la tierra y agricultores. Esto ha animado a más personas a plantar árboles maderables.

*Source: Albert Katako with Forest Watch Ghana.*

## 4.4 Derechos de distribución de beneficios y compensación

Hasta 1962, las comunidades propietarias de tierras tenían derecho a una importante porción de los ingresos brutos generados en las reservas forestales. Pero la Ley de Concesiones de 1962 estipulaba que los ingresos forestales primero se utilizaban para pagar los gastos de funcionamiento del Departamento Forestal, devolviendo un porcentaje del dinero sobrante a las autoridades locales y las comunidades<sup>89</sup>. En la práctica, éstas últimas han sido casi totalmente excluidas de los beneficios financieros de la extracción comercial de la madera, debido a la captura de las élites a nivel nacional y local, y al sistema burocrático de distribución de beneficios<sup>90</sup>.

Una vez más la aprobación de los Contratos de Utilización de la Madera y la legislación de 1997 en el AVA, genera cierto optimismo de que la situación pueda mejorar. Los Contratos de Utilización de la Madera tienen varias disposiciones relativas a la distribución de beneficios, tarifas forestales y compensación:

- Los titulares de Contratos de Utilización de la Madera están obligados a negociar, antes de talar, los Acuerdos de Responsabilidad Social (ARS) con las comunidades, por un valor de al menos 5% de las tarifas por derecho de tala (los ARS también exigen que las empresas cumplan con las normas socio-culturales y ambientales);

<sup>89</sup> Treue 2001.

<sup>90</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Ghana.

- Los titulares de Contratos de Utilización de la Madera deben haber pagado sus deudas de las tarifas por derecho de tala, aumentando así la cantidad de ingresos forestales a ser repartidos;
- Los agricultores tienen derecho a una compensación por los cultivos dañados durante la tala.

Se ha notado una mejoría en la transparencia de los desembolsos de las tarifas por derecho de tala, a pesar que sigue imperando la captura de estas tarifas por parte de las élites en el plano nacional y local<sup>91</sup>. La Iniciativa de Gobernanza para los Derechos y la Responsabilidad en la Gestión Forestal (GIRAF) financiada por la UE capacitó comunidades en 30 distritos acerca de sus derechos bajo la Ley de Manejo de Recursos Madereros (y por lo tanto bajo Contratos de Utilización de la Madera), y algunas de estas comunidades han incrementado sus demandas en cuanto a rendición de cuentas (de arriba hacia abajo) en relación a la distribución de los ingresos forestales a través de consejos (recibiendo 9% de las tarifas por derecho de tala) y Asambleas Distritales (24.5% de las tarifas por derecho de tala).

Pero otras demandas fiscales de la sociedad civil no han sido cumplidas (hasta el momento): la revisión trimestral de las tasas de tala según lo estipulado en la Ley de 1997 y los avances en las licitaciones competitivas.

## 4.5 Derechos procesales

### 4.5.1 La participación de la sociedad civil en el proceso de negociación AVA

Al principio del proceso AVA, se creó un Grupo de Contacto de la sociedad civil para coordinar las contribuciones de la sociedad civil al proceso de negociación. El Grupo de Contacto incluyó una amplia gama de actores de la sociedad civil, entre ellos:

- ONGs de la coalición Forest Watch Ghana (FWG);
- Autoridades consuetudinarias;
- La Asociación Doméstica de Comercio de la Madera (DOLTA), un órgano que agrupa a los madereros y los trabajadores del sector informal incluyendo los operadores de motosierras;
- El proceso del Foro Forestal compuesto por foros forestales comunitarios y distritales, plataformas de actores del sector forestal a nivel de distrito incluyendo las comunidades forestales, asambleas distritales, bomberos, policía, poder judicial, empresas madereras, organizaciones comunitarias, etc.

El Grupo de Contacto contaba con dos representantes en el Comité de Dirección AVA - el comité oficial por parte de Ghana en las negociaciones - así como representantes de otros cinco grupos de trabajo (presidiendo dos de ellos). Las reuniones ordinarias del Grupo de Contacto facilitaron la defensa coherente de los derechos de la comunidad. Las reuniones del foro forestal y del foro comunitario, junto con las reuniones de la coalición FWG dieron lugar a que algunas comunidades forestales participaran en el proceso, y pudieran plantear sus preocupaciones en los grupos de trabajo y el Comité de Dirección<sup>92</sup>.

En 2007, la sociedad civil desarrolló un 'Manifiesto de la Sociedad Civil' para informar a la sociedad civil de sus derechos a participar en el AVA<sup>93</sup>. El cual fue incluido en el AVA en la forma de una visión de gobernanza forestal que hace énfasis en el interés público sobre la biodiversidad, medios de subsistencia, 'industrialización sostenible' y desarrollo cultural. Éste se consideró un logro importante, y permitió que la sociedad civil reflexionara y articulara los estándares mínimos para un proceso participativo<sup>94</sup>. Al tomar un papel activo en las negociaciones, los representantes de la sociedad civil han pasado de ser considerados como participantes indeseados, pero necesarios, a ser contribuyentes clave. Por ejemplo, parece ser que las comunidades y las OSCs de base podrían tener un papel clave en el Sistema de Garantía de Legalidad (LAS) – el cual está siendo evaluando (agosto de 2013) por la Comisión Forestal.

---

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Ghana.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Ibid.

#### 4.5.2 CLPI y el 'poder absoluto' del estado y los concesionarios

Como se mencionó en el punto 4.2, el proceso AVA ha impulsado el CLPI vía el endoso de los Contratos de Utilización de la Madera en la matriz de legalidad. Pero hasta la fecha, el bajo nivel de conciencia y mala gobernanza han limitado el grado en que las comunidades han ejercido el CLPI. Aunque el nivel de conciencia es todavía muy bajo, algunas de las comunidades capacitadas por el proyecto GIRAF apoyado por la UE (ver 4.4) han ejercido su derecho a impedir la tala. El Recuadro 3 también analiza cómo el proceso AVA ha ayudado a reducir el 'poder absoluto' de los concesionarios y del estado sobre las comunidades.

##### **Recuadro 3. Avance del CLPI y control del poder de los concesionarios y del estado**

Se puede argumentar que el proceso AVA ha cambiado el balance de poder alejándolo al menos ligeramente del 'poder absoluto' de la autoridad forestal del estado y de las concesiones madereras. Esto se puede atribuir al texto AVA, el papel del supervisor independiente y las oportunidades provistas en el proceso de reforma política general relacionado con el AVA. El texto AVA incluye el derecho de las comunidades a ser plenamente informadas y participar en la gobernanza forestal (Artículo 20, Clausulas 1-2). Como ya se ha señalado, debido a la cláusula de consentimiento, los propietarios de Contratos de Utilización de la Madera (TUC) deben tener cuidado de respetar los derechos de las comunidades en dichos contratos. Las infracciones de los derechos comunitarios también expondrían a los propietarios de dichos contratos al escrutinio del monitor independiente.

En cuanto al proceso general de políticas, la sociedad civil - haciendo referencia al espíritu del AVA - ha bloqueado dos veces (2010 y 2012) la legislación que propone la asignación administrativa de las concesiones en las áreas fuera de las reservas, a discreción de la Comisión Forestal en lugar de hacer una licitación competitiva con ratificación parlamentaria.

También cuando Global Witness publicó un informe a principios de 2013 revelando que la Comisión Forestal había aprobado más de un centenar de permisos (que no eran Contratos de Utilización de la Madera) lo cual se derivaría en madera ilegal de acuerdo al AVA, el gobierno de Ghana respondió en una semana. Esto se debió al temor de perder su cuota de mercado en la UE. Esta sensibilidad indica que el poder del estado para ignorar o soslayar la legislación forestal se ha debilitado.

Por otro lado, el estado y la industria forestal no renunciarán a sus poderes fácilmente. Hasta ahora, la Comisión Forestal ha bloqueado la licitación competitiva; ha resistido la regulación del régimen de los PFMN, ha autorizado un alto incremento, desde 2010, en los permisos de salvamento; y continúa abogando por "permisos especiales" emitidos por el Ministro. La reciente capacitación de guardias forestales armados para reprimir a los operadores de motosierras también confirma que ha habido poco cambio en las actitudes del estado hacia el 'sector forestal informal'. La fortaleza sostenida de la industria forestal se demuestra por el hecho de que las tarifas por derecho de tala no han sido revisadas desde 2004, y por lo tanto se han reducido en términos de su valor real (valor de exportación franco a bordo según el mercado de divisas).

*Fuente: Información suministrado por Kingsley Bekoe, Civic Response*

## 5. Indonesia – primer AVA en suministrar madera LAS a la UE

### 5.1 Antecedentes AVA



El proceso de AVA en Indonesia es muy particular por el hecho de que el AVA se desarrolló a partir de un proceso nacional de verificación de la madera legal iniciado antes del proceso AVA - el *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu* (SVLK). En el 2002, Indonesia y el Reino Unido firmaron un Memorando de Acuerdo para mejorar la aplicación de la ley forestal y combatir la tala y el comercio ilegal. Seguidamente, las partes acordaron iniciar un proceso con múltiples actores para desarrollar un estándar para el cumplimiento de la ley<sup>95</sup>. Este proceso de múltiples actores con el tiempo llegó a ser absorbido por las negociaciones del AVA.

El proceso SVLK se inició en 2003 con la meta de proporcionar una definición de legalidad para uso en las auditorías de la industria forestal<sup>96</sup>. Un conjunto de estándares de verificación de la madera legal, procedimientos de monitoreo e implementación fueron emitidos como un Reglamento SVLK en 2009. Después de críticas de la sociedad civil, se emitieron modificaciones al Reglamento SVLK en 2011 y 2012.

Paralelamente al proceso SVLK, el gobierno inició negociaciones AVA con la UE en 2007. Éstas se intensificaron después del primer Reglamento SVLK<sup>97</sup>. Entre 2009 y 2011, las negociaciones AVA se centraron en la compatibilidad del SVLK y el Sistema de Garantía de Legalidad (LAS). En abril 2011 se llegó a un acuerdo en el que se aprobó una versión revisada del SVLK como el LAS de Indonesia, y en mayo de 2011 el AVA fue provisionalmente aprobado<sup>98</sup>. Tras una nueva revisión de la regulación SVLK en 2012, el AVA fue suscrito el 30 de septiembre de 2013 y entró en la fase de ratificación.

La UE es un mercado de exportación significativo para los productos madereros de Indonesia, especialmente de pulpa y papel. Estos últimos comprenden el 75-80 por ciento del valor de las exportaciones de productos madereros de Indonesia a la UE; los muebles componen gran parte del valor restante, la mayoría producidos por empresas de pequeña y medianas escala (PYME) en Java, Kalimantan y Sumatra.

### 5.2 Derechos de propiedad y exclusión

#### 5.2.1 Problemas de tenencia de la tierra

Al igual que en otros países, la mayor parte de las tierras forestales consuetudinarias, que cubren aproximadamente el 70% de la superficie total de bosques, ha sido otorgada a concesionarios de la industria forestal. La constitución de Indonesia reconoce los derechos consuetudinarios de las comunidades indígenas (*adat*) y otras comunidades dependientes de los bosques, mientras que se otorga al estado el poder de control sobre las tierras y recursos naturales "que se utilizarán para el beneficio de las personas"<sup>99</sup>. La Ley Agraria reconoce también los derechos de usufructo colectivo, pero expresa que éstos deben ceder el paso a las prioridades de desarrollo. Los derechos consuetudinarios también tienden a ser ignorados por otras leyes sectoriales (agricultura, minería, etc.), y son

<sup>95</sup> Brown et al. 2008.

<sup>96</sup> EU delegation to Indonesia 2011.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Colchester et al. 2010.

vulnerables a las leyes en conflicto, especialmente entre la legislación centralizada y la descentralizada (nivel distrital).

Mientras que la sociedad civil no pudo directamente impulsar los derechos consuetudinarios en el proceso SVLK/AVA, una reciente decisión del Tribunal Constitucional (Recuadro 4) ha cambiado radicalmente el panorama de la tenencia consuetudinaria de la tierra en Indonesia. Esto significa que el Ministerio Forestal ya no puede ignorar los derechos consuetudinarios sobre la tierra al asignar las concesiones.

#### **Recuadro 4. Decisión de la Corte Constitucional a favor de la AMAN, mayo 2013**

La trascendental decisión del Tribunal Constitucional en mayo 2013 fue en respuesta a una apelación de la Alianza de Pueblos Indígenas en Indonesia (AMAN). La decisión declara como inconstitucionales las disposiciones de la Ley Forestal de 1999, que niegan los derechos de las comunidades adaptadas a sus tierras y bosques. La decisión del tribunal también llamó la atención al Ministerio Forestal por el mal uso de la Ley Forestal al privar de sus derechos a las comunidades, básicamente, manteniéndolas invisibles dentro del marco legal para poder emitir licencias de concesiones de tala o pulpa y papel.

La decisión significa que las tierras forestales estatales bajo tenencia consuetudinaria ya no deben ser asignadas a concesionarios y, en teoría, abre el camino para que los pueblos indígenas puedan reclamar los territorios indígenas. Sin embargo, hay algunas complicaciones, por ejemplo, la Agencia Nacional de Tierras (BPN) y no el Ministerio Forestal, maneja los asuntos de derechos de propiedad - BPN no ha sido muy sensible a los reclamos de las comunidades consuetudinarias, quienes han presentado mapas a la BPN por un total de varios millones de hectáreas. En segundo lugar, aunque jurídicamente incorrecto, los gobiernos distritales y provisionales han asumido la responsabilidad de reconocer las zonas forestales consuetudinarias de modo que es probable que ocurran enfrentamientos entre el gobierno central y los entes descentralizados.

*Fuente: Fay 2013*

### **5.3 Derechos de acceso, utilización y manejo**

El SVLK, siempre y cuando se aplique correctamente, podría fortalecer los derechos de acceso y utilización de los grupos forestales consuetudinarios, así como los derechos de los pequeños agricultores con propiedades individuales. Pero si no se aplica correctamente, representa una amenaza para sus medios de vida. Se estima que tres millones de hogares cultivadores de árboles, muchos de ellos cerca o por debajo del umbral de pobreza, suministran la mayor parte de la madera de teca utilizada por los talleres de muebles de exportación de Java<sup>100</sup>; los muebles, la mayor parte hechos en Java, son el tercer sector maderero de exportación después de la pulpa y el papel y la madera contrachapada.

El SVLK podría beneficiar a estos hogares cultivadores de árboles y sus asociaciones (incluidas en el término 'silvicultura comunitaria' en Indonesia) mediante la simplificación del sistema de permisos y regulaciones. El SVLK presentará un conjunto centralizado y más ágil de permisos en comparación con las 'reglas locales' antiguas o actuales que involucran una gran cantidad de pagos formales e informales al gobierno local, jefes de aldeas y oficinas forestales distritales responsables de una gama de permisos, así como a la policía en los puntos de control de las carreteras<sup>101</sup>. Por ejemplo, las regulaciones SVLK permiten a una asociación cultivadora de árboles, posterior a una capacitación, emitir su propio permiso de transporte de madera, en lugar de tener que pagar una cuota variable al gobierno local, jefe de aldea, comerciantes o la oficina forestal distrital.

Pero los actores locales que pueden perder una fuente de ingresos están ya oponiéndose a las nuevas reglas SVLK<sup>102</sup>. Al menos en el 'período de transición', los cultivadores de árboles se enfrentan a dos regímenes superpuestos - uno siendo eliminado y el otro siendo introducido progresivamente. Ha habido una confusión, incluso entre el personal forestal del distrito en cuanto a qué sistema de permisos de transporte de madera deben poner en

---

<sup>100</sup> Subrpto 2012.

<sup>101</sup> Información de los talleres de evaluación de impacto sobre los medios de vida con participación de múltiples actores, celebrado en Yogyakarta, Java (diciembre 2012) y Solo, Java (febrero 2013).

<sup>102</sup> Existe evidencia de la difusión de información falsa, como que incluso con SVLK, los cultivadores de árboles aún tienen que pagar las antiguas tarifas (Talleres de evaluación de impacto sobre los medios de vida, Java).

práctica, así como los solapamientos entre las regulaciones SVLK y otras regulaciones gubernamentales<sup>103</sup>. Las asociaciones de cultivadores de árboles también están teniendo que realizar más trámites de documentación. Lo anterior implica que el hecho que el SVLK sea positivo o negativo<sup>104</sup> para estos grupos depende de si:

- Se lleva a cabo educación y capacitación masiva ya que el Programa de Múltiple Actores Forestales (MFP) financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) está haciendo todo lo que sus recursos le permiten.
- SVLK es respaldado por una gobernanza local eficaz y equitativa que frena la búsqueda de renta local – el programa MFP está dirigido a los gobiernos locales y distritales, la policía y otros grupos en su esfuerzo de fortalecer la información y la capacidad.
- SVLK es aplicado totalmente- un SVLK parcialmente aplicado podría ser peor para los pequeños productores y procesadores de madera, que no contar con ningún SVLK<sup>105</sup>.

## 5.4 Derechos procesales

### 5.4.1 Participación de la sociedad civil en los procesos SVLK y AVA

Una característica clave de los procesos SVLK y AVA ha sido el proceso de múltiples actores. Los representantes de la sociedad civil fueron miembros de diversos Grupos de Trabajo Técnicos e invitados a reuniones conjuntas de expertos y altos funcionarios. La ONG Telapak ha realizado talleres nacionales anuales de consulta con la sociedad civil sobre temas FLEGT que han permitido a una serie de OSCs entender mejor los problemas y aportar comentarios sobre sus preocupaciones a los procesos de negociación SVLK/AVA.

Las OSCs y ONGs internacionales y nacionales estuvieron fuertemente involucradas en el borrador SVLK 1.0 emitido en 2005. Un representante de la red de ONGs de los pueblos indígenas AMAN, ayudó a desarrollar los estándares. El borrador SVLK 1.0 incluye disposiciones en torno a la publicación en la gaceta oficial, impactos sociales y ambientales, derechos de silvicultura comunitaria y de los trabajadores<sup>106</sup>. Un desarrollo clave en el 2005 fue la definición por parte de la sociedad civil de un conjunto de estándares mínimos para la consulta participativa de actores en el AVA (Recuadro 5).

También hubo una fuerte participación de la sociedad civil en el borrador SVLK 2.0 de 2005 a 2008, pero cuando el Ministerio Forestal dio a conocer su versión en diciembre de 2008, la sociedad civil se enteró de que sus preocupaciones habían sido en gran medida ignoradas<sup>107</sup>. Se retiró parte del texto en torno a los principios sociales, las preocupaciones de sostenibilidad social y ambiental fueron desatendidas, y el Ministerio generó un nuevo conjunto unilateral de estándares y procedimientos de implementación<sup>108</sup>. Posterior al rechazo de la versión ministerial por parte de las ONGs, se acordó una 'revisión de la implementación' del reglamento SVLK en 2009. En el 2011, después de otro amplio proceso de consulta en el que la mayoría de las disposiciones sociales fueron colocadas de nuevo, se aprobó un segundo Reglamento SVLK. La sociedad civil participó en posteriores revisiones de los estándares y procedimientos, lo que condujo a un tercer (actual) Reglamento SVLK en diciembre de 2012.

---

<sup>103</sup> Krystof Obidzinski, CIFOR, comunicación personal.

<sup>104</sup> Dharmawan et al. 2013 informe de que los ingresos de cultivo de árboles asciende a 17-31% del ingreso en efectivo del hogar de los pequeños propietarios cultivadores en Java.

<sup>105</sup> Las amenazas a la plena implementación incluyen los pocos auditores de certificación SVLK (14) en comparación con el gran número de productores de madera y PYME (la oficina nacional de estadística estima 686,000 PYMES que emplean 2.7 millones de personas), el costo de SVLK y su impacto en las utilidades netas (también altamente dependiente de lo que suceda con los precios y una gama de asuntos de gobernanza (información de los talleres de evaluación del impacto del AVA sobre la pobreza).

<sup>106</sup> Brown et al. 2008.

<sup>107</sup> Brown et al. 2008.

<sup>108</sup> van Heeswijk and Turnhout 2012.

### Recuadro 5. Estándares mínimos para la consulta participativa con los actores en el proceso AVA

Los siguientes principios, elaborados por la sociedad civil, fueron acordados como necesarios para asegurar la buena práctica de la consulta con múltiples actores en el AVA de Indonesia:

- Los actores deben participar en cada paso del proceso de AVA.
- El AVA debe reconocer el CLPI.
- El proceso de negociación entre el gobierno y la UE debe ser transparente con información clara y una buena comunicación entre todos los actores.
- El AVA debe incluir actividades para revisar los aspectos participativos de la legislación en el país socio (Indonesia), identificar las deficiencias e injusticias del sistema y considerar los principios del manejo forestal responsable.
- El mandato de negociación debe asegurar que los procedimientos sean transparentes e incluir la participación de la sociedad civil.
- La importancia de garantizar el papel de la sociedad civil en la verificación y monitoreo.
- El AVA debe ser vinculante para ambas partes e implementarse con actividades y objetivos claros

Fuente: *Indonesian Civil Society 2005*

#### 5.4.2 Consentimiento libre, previo e informado en el SVLK (LAS de Indonesia)

El CLPI fue incluido en borradores anteriores del SVLK, pero fue retirado por el Ministerio Forestal. Pero la sociedad civil, a través del diálogo con múltiples actores, logró el restablecimiento parcial del CLPI en el Reglamento SVLK de 2011 y 2012. El CLPI no está incluido en la matriz de legalidad, pero se incluye en los estándares de sostenibilidad del SVLK. Bajo el Reglamento SVLK, el manejo forestal sostenible certificado es obligatorio para los concesionarios y los estándares de certificación incluyen el CLPI<sup>109</sup>.

En cuanto al derecho a la información, el SVLK/AVA fortalece los derechos a la divulgación pública de la información relacionada con la madera. El texto AVA describe cómo se colocará la información en el dominio público, las instituciones responsables de ponerla a disposición, y los mecanismos para acceder a ella<sup>110</sup>. Las disposiciones de transparencia del AVA fueron apoyadas por la Ley de Divulgación Pública de Indonesia de 2008. Esta ley obliga a las instituciones públicas a orientar al público sobre cómo puede acceder a diferentes tipos de información. En el caso del Ministerio Forestal, se instruye al público a solicitar al Director del Centro de Relaciones Públicas a través de una "política de información en un solo punto". El SVLK también ha aumentado la transparencia mediante el establecimiento de centros provinciales de información forestal, y en 2013, el Ministerio Forestal emitió un reglamento específico sobre el acceso directo o información acerca de la implementación del SVLK.

#### 5.4.3 Monitoreo de la implementación del SVLK por parte de la sociedad civil

Probablemente el logro más importante de la sociedad civil ha sido asegurar un papel de monitoreo muy importante en la implementación del SVLK (Sistema de Garantía de Legalidad de la Madera (LAS) de Indonesia) para lo cual existen tres elementos principales:

- La sociedad civil es responsable del monitoreo independiente<sup>111</sup> de la implementación del SVLK, en especial el cumplimiento (con Estándares SVLK) de los propietarios de permisos SVLK y los Organismos de Evaluación de Conformidad (CAB) designados por el Ministerio Forestal, quienes auditan la legalidad de las operaciones autorizadas por el SVLK<sup>112</sup>. Un componente esencial es el sistema de denuncias (Recuadro 6). Con apoyo del Reino Unido y la UE, las OSCs de Indonesia han establecido dos redes para apoyar el monitoreo independiente del SVLK-JPIK<sup>113</sup> y APIKs (en Sumatra).

<sup>109</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Indonesia.

<sup>110</sup> Ministerio Forestal /MFP 2013.

<sup>111</sup> El monitoreo independiente del SVLK es diferente al monitoreo independiente en el AVA.

<sup>112</sup> Luttrell et al. 2011.

<sup>113</sup> JPIK consta de más de 40 ONGs y 120 personas de diferentes partes de Indonesia - muchas provincias tienen su propio punto focal JPIK. Se han desarrollado estatutos, códigos de conducta y estándares de trabajo para el monitoreo.

- Los representantes de la sociedad civil están en un grupo de trabajo de monitoreo con múltiples actores encargado de conducir una 'evaluación integral' del funcionamiento del SVLK.
- La sociedad civil participa en el Comité de Implementación Conjunta, cuya tarea es promover un proceso equilibrado y transparente de implementación del SVLK<sup>114</sup>.

#### **Recuadro 6. Sistema de quejas dentro del SVLK (LAS de Indonesia)**

La sociedad civil tiene un papel central en el sistema de quejas dentro del SVLK –lo cual ya ha elevado quejas oficiales sobre el proceso de auditoría. El sistema de quejas funciona de la siguiente manera:

- En primer lugar, el Organismo de Evaluación de Conformidad (CAB) publica un informe de auditoría en el dominio público. Una organización de la sociedad civil o un miembro del público pueden acceder y revisar el informe y presentar una queja a CAB sobre la legalidad de un certificado SVLK.
- Si se ha presentado una apelación, el CAB tiene 14 días para responder a la misma. Si el CAB no puede resolver la apelación, el auditado puede solicitar que una entidad de acreditación independiente (KAN) maneje la apelación
- Posterior a la queja del monitor independiente, CAB establece un equipo '*ad hoc*' para determinar si el auditor ha seguido los procedimientos correctos. Un mejor informe, si es necesario, a continuación es presentado al encargado de la decisión sobre la 'evaluación del desempeño', esta persona es un miembro del personal de CAB.
- Si se determina que la objeción es válida, CAB emite una decisión correctiva sobre los resultados de la auditoría.

Si este proceso no satisface a la sociedad civil, la sociedad puede solicitar una 'auditoría especial' para investigar una queja; el costo será cargado al titular de la licencia SVLK.

*Fuentes: Información suministrado por Arbi Valentinus, Telapak-Kehati; Luttrell et al. 2011*

Estos mecanismos de monitoreo ya están teniendo un impacto. Desde 2009 se han realizado cuatro evaluaciones, todas ellas con comentarios aportados por la sociedad civil en torno a los derechos de la comunidad y otros temas. Estas evaluaciones influyeron en los reglamentos SVLK modificados de 2011 y 2012, especialmente en lo que respecta a los estándares y procedimientos en materia de monitoreo, mecanismo de queja, ayuda estatal para la certificación SVLK de la 'silvicultura comunitaria' y las PYME, administración de la madera, regulaciones de importación de la madera y productos de madera (borrador en elaboración a la fecha de esta redacción) y la política de adquisición pública.

La sociedad civil de Indonesia considera al último Reglamento SVLK (2012) y los artículos AVA acordados por todos los actores como productos que han sido fuertemente influenciados por la sociedad civil<sup>115</sup>. Asimismo, los informantes clave de la sociedad civil afirman que ha habido un cambio en la actitud del gobierno hacia los derechos de los recursos de la comunidad como resultado de varios factores, *incluyendo* el diálogo de múltiples actores en los procesos SVLK/AVA además del cambio climático, el aumento del perfil internacional del movimiento indígena, la situación de política nacional y la decisión de la Corte Constitucional de mayo 2013.

Otro logro relacionado con el monitoreo fue la inclusión de una evaluación de impacto de los medios de vida en la hoja de ruta del AVA. Esto está relacionado con Artículo 17 del AVA que obliga a los signatarios a entender, monitorear y mitigar los impactos adversos sobre los medios de vida ocasionados por los concesionarios. Una evaluación ex ante del impacto sobre los medios de vida se llevó a cabo en 2012-2013; el análisis de datos y presentación de informes está siendo llevado a cabo por la ONG KEHATI con el apoyo de Forest Trends.

<sup>114</sup> Luttrell et al. 2011.

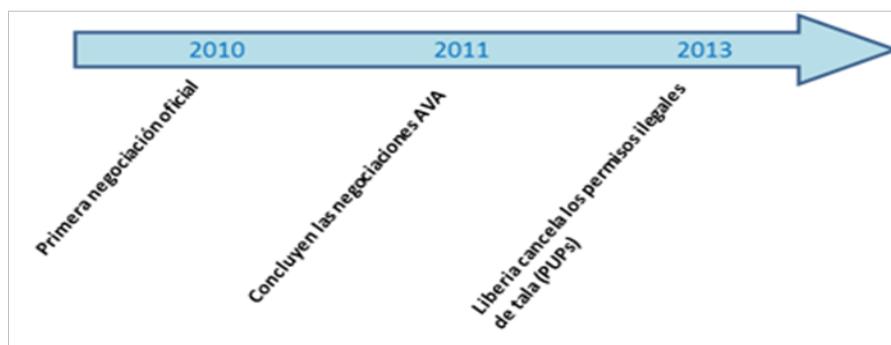
<sup>115</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Indonesia.

## 5.5 Otros derechos humanos

El progreso en materia de derechos laborales de los trabajadores de las concesiones forestales industriales y en la industria de procesamiento ha sido otro logro importante para la sociedad civil.

## 6. Liberia – Participación comunitaria directa

### 6.1 Antecedentes AVA



Las leyes forestales de Liberia ya habían sido objeto de una considerable reforma antes de que comenzara el proceso AVA; la Ley Nacional de Reforma Forestal 2006<sup>116</sup> (LNRF) reconoció los derechos comunitarios existentes de uso y acceso, trató de promover la participación comunitaria en el manejo forestal sostenible, tomando medidas para mejorar la transparencia y reducir la corrupción y la violencia en el sector forestal<sup>117</sup>. Liberia indicó su interés formal de iniciar las negociaciones para un AVA en diciembre de 2006, tres meses después de la firma de la LNRF<sup>118</sup>. Aunque el AVA fue acordado en 2011 aún no ha sido ratificado.

La sociedad civil considera la contribución del AVA como un "instrumento de fortalecimiento" para mejorar la implementación, o las capacidades de aplicación de la ley, para estos derechos ya que las "buenas leyes no han [aún] sido traducidas a su correspondiente implementación efectiva"<sup>119</sup>. Como tal, el AVA no prevé grandes cambios en el marco legal, a pesar de que compromete al gobierno a regular cuestiones como el contenido mínimo de los acuerdos sociales, derechos de los usuarios comunitarios en las áreas de concesión, y el acceso de terceros a las áreas de concesión<sup>120</sup>. El sector maderero se frenó en 2012-2013 como resultado de una fuerte respuesta presidencial a las ilegalidades e injusticias manifiestas en el sector. Las ONGs y la Autoridad de Desarrollo Forestal (ADF) están de acuerdo en que el AVA podría ser una oportunidad para poner de nuevo en marcha la "desintegrada reforma forestal" de Liberia<sup>121</sup>.

### 6.2 Derechos de propiedad y exclusión

A diferencia de la mayor parte de África, casi la mitad del territorio de Liberia (44.5%) es de propiedad privada y el 90% de las tierras forestales de propiedad privada (actualmente mínimas) pertenece de forma colectiva a las comunidades<sup>122</sup>. La mayoría de las tierras forestales, sin embargo, en la práctica están bajo propiedad consuetudinaria, pero en el estatuto pertenecen al estado. Una nueva Política de Tierra, cuando se traduzca en ley, revertirá esta situación dando reconocimiento legal reglamentario a la propiedad consuetudinaria de la tierra.

<sup>116</sup> Ley Nacional de Reforma Forestal de Liberia 2006.

<sup>117</sup> Forest Peoples Programme 2006.

<sup>118</sup> Lomax 2008.

<sup>119</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Liberia.

<sup>120</sup> AVA Anexo II, Apéndice A, 1.

<sup>121</sup> FERN Forest Watch Special 2013.

<sup>122</sup> Willy 2007.

El AVA se suma a estos derechos sólidos al establecer que las comunidades viviendo a 3 kilómetros de una concesión propuesta para tala tienen derecho al CLPI, fortaleciendo así los derechos de las comunidades de excluir a otros de sus tierras consuetudinarias.

## **6.3 Derechos de acceso y utilización**

### **6.3.1 Regulación de motosierras**

La situación perversa en Liberia ha sido que mientras que la industria maderera a gran escala ambientalmente destructiva era legal, la tala con motosierra, con su modesto impacto ambiental y significativa contribución a la economía local, ha sido ilegal. El AVA incluye el compromiso de elaborar y poner en práctica una nueva regulación para las motosierras a fin de corregir esta situación, y con este propósito se aprobó el Reglamento de Corte con Motosierra<sup>123</sup> en marzo de 2012. Bajo esta regulación se debe obtener el CLPI de la comunidad antes de emitir una licencia de motosierra para un área de bosque comunitario, fortaleciendo así los derechos de la comunidad a utilizar y controlar sus recursos forestales.

### **6.3.2 Leyes fuertes, débil aplicación**

Los derechos de acceso y utilización de los bosques por las comunidades están estrechamente articulados en la legislación de Liberia, a través de la LNRF 2006, la Ley de Derechos de la Comunidad de 2009<sup>124</sup>, y los Diez Reglamentos Básicos de la Autoridad de Desarrollo Forestal<sup>125</sup>. Estos derechos están incorporados en la matriz de legalidad AVA que también hace especial hincapié en la aprobación de la comunidad para los indicadores de legalidad y los verificadores. Según el LAS de Liberia las empresas madereras deben<sup>126</sup>:

- Obtener el CLPI de las comunidades afectadas, es decir, aquellas dentro de un radio de 3 kilómetros del sitio de concesión
- Obtener el permiso del propietario de la tierra incluyendo los propietarios colectivos
- Negociar un acuerdo social con todas las comunidades afectadas para entrar en vigor antes de la tala
- Asegurarse de que el acuerdo social incluya un elemento de distribución de los beneficios financieros

Mientras que las leyes parecen ser sólidas, la aplicación de la ley en los bosques de Liberia es muy débil y el AVA tiende a alinearse con la industria forestal (ver Recuadro 7). Mejorar la aplicación de la ley será un proceso lento, pero las OSCs identificaron al AVA como un factor clave para lograr que el Presidente Sirleaf cancelara el controversial abuso de los permisos de uso privado (PUP), dado que la sociedad civil, y en particular SDI Liberia y la Coalición de ONGs de Liberia, pudieron utilizar el hecho de que los PUP ilegales socavaron el AVA<sup>127</sup> ejerciendo presión sobre el gobierno para abordar el problema, como también se describe en el Recuadro 7.

---

<sup>123</sup> Regulación de Corte con Motosierra de Liberia 2012.

<sup>124</sup> Ley de Derechos Comunitarios de Liberia 2009.

<sup>125</sup> Autoridad de Desarrollo Forestal de Liberia 2007.

<sup>126</sup> AVA Anexo II, Apéndice A, 2.

<sup>127</sup> Jackson 2012.

### **Recuadro 7. Problemas en el bosque - ¿es el AVA la última esperanza de Liberia para una reforma forestal significativa?**

El AVA es una de las pocas opciones que quedan para promover la transparencia y rendición de cuentas en el sector forestal, ayudar al gobierno a recolectar sus ingresos y ayudar a las comunidades rurales a obtener su parte de los beneficios. El AVA busca fortalecer las disposiciones de la LNRFF, pero el AVA está en peligro debido a los intentos de los organismos gubernamentales de socavar y modificar la LNRFF a favor de los concesionarios.

#### **El Escándalo PUP**

Los Permisos de Uso Privado (PUP) tenían la intención de permitir a los propietarios de tierras privadas beneficiarse de sus árboles maderables, pero los PUPs fueron usurpados a gran escala – cubriendo un tercio de la superficie forestal del país - por parte de las empresas madereras en complicidad con funcionarios de la Autoridad de Desarrollo Forestal (ADF). Tras las apelaciones de las OSCs y ONG internacionales, el Presidente Sirleaf ordenó una Comisión Presidencial Especial para investigar las denuncias. La comisión identificó extensos documentos falsificados y sobornos a funcionarios forestales y emitió algunas recomendaciones sólidas. El Presidente tomó medidas decisivas mediante la cancelación de todos los PUPs (excepto un pequeño número de PUPs legales), suspendió a altos funcionarios de la ADF por supuesta mala conducta pendiente de investigación, y creó comités para investigar las recomendaciones restantes. En efecto, esto equivalió a una moratoria de la tala.

#### **El Escándalo de la Licitación de Arrendamiento de Tierras**

La LNRFF exige un proceso de licitación competitiva para las concesiones madereras donde las comunidades propietarias de tierras pueden recibir hasta un 30% del monto de la licitación por el arrendamiento de la tierra. Muchas empresas con concesiones no han pagado las tarifas de arrendamiento de tierras durante años y colectivamente deben al gobierno más de 20 millones de dólares. En lugar de cancelar las concesiones de conformidad con la ley, las empresas negociaron con los ministerios competentes y la ADF, y presentaron un proyecto de ley ante el Parlamento para cancelar totalmente el monto de la licitación de arrendamiento. Muchas comunidades habían planeado actividades de desarrollo comunitario basado en los cálculos de su parte de las tarifas de arrendamiento de tierras que nunca se han materializado. La nueva legislación ha sido elaborada de forma inconsulta, lo cual también viola la LNRFF, para excluir el monto de la licitación de arrendamiento.

*Fuente: El texto para este recuadro fue con contribuido por Robert L. Nyahn*

## **6.4 Derechos de distribución de beneficios y compensación**

Como se indica en el Recuadro 7, bajo la LNRFF, las comunidades tienen derecho a un máximo del monto de licitación de arrendamiento de la tierra. Los Diez Principios Básicos también detallan los ingresos que se adeudan a las comunidades sobre la base de la cantidad de madera talada en una concesión. En realidad, estos beneficios financieros rara vez han llegado a las comunidades. En términos más generales, se redactaron acuerdos sociales en Liberia antes de que existieran los Comités Comunitarios de Desarrollo Forestal (CCDF), a través del cual las comunidades se representan a sí mismas.

El AVA dispuso la creación de lineamientos para esbozar el contenido mínimo de los acuerdos sociales, incluyendo la distribución de beneficios. Estos lineamientos fueron creados en 2012 y las OSCs los citan como un logro importante en el proceso AVA<sup>128</sup>.

Una responsabilidad clave de la ADF bajo el AVA es asegurar que las comunidades entiendan el proceso de distribución de beneficios, cuando una empresa privada tiene una concesión forestal en sus tierras; los primeros indicios sugieren que las comunidades no tienen mucho conocimiento de los beneficios que se les adeudan. Es difícil decir si el problema se debe a una falta de voluntad política o falta de capacidad, o ambas, pero las OSCs indican que el AVA ha jugado un papel importante en crear conciencia del marco jurídico entre los actores, incluyendo los funcionarios de la ADF y las comunidades<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Liberia.

<sup>129</sup> Ibid.

## 6.5 Derechos procesales

### 6.5.1 Fortalecimiento de la participación comunitaria

Singularmente entre los países AVA, Liberia ha sido capaz de incluir siete representantes de la comunidad, así como cuatro representantes de la sociedad civil, al panel negociador AVA. La representación directa de la comunidad fue por insistencia de las organizaciones de la sociedad civil<sup>130</sup>. Un proceso de mapeo comunitario fue creado para facilitar la participación de la comunidad, pero fue sobre todo a través de los CDFCs existentes<sup>131</sup> que las comunidades fueron capaces de nominar y elegir a sus propios representantes para participar en las negociaciones<sup>132</sup>.

En el transcurso de las negociaciones AVA, las comunidades y sus representantes participaron gradualmente de forma más activa en el proceso al aumentar su capacidad y sentido de agencia, pasando de "comunidades no participantes a comunidades que ahora participan voluntariamente en las actividades de toma de decisiones"<sup>133</sup>. Al hablar sobre el impacto de las negociaciones AVA, un miembro de los CFDC involucrado expresó lo siguiente: "Cualquier decisión que se tome sobre los recursos naturales en relación a los beneficios de la comunidad en cualquier parte de Liberia actualmente, puede incluir ahora la participación de representantes de la comunidad"<sup>134</sup>.

### 6.5.2 Transparencia

Una cuestión clave que previene que la sociedad civil cumpla su función de monitoreo es la falta de transparencia y flujo de información. Por ejemplo, aunque se han contratado consultores para redactar protocolos de verificación AVA, éstos aún no han sido enviados a la sociedad civil. También nueva regulación para los PUP fue redactada inicialmente sin consultar, pero a raíz de la oposición de la sociedad civil en un grupo de trabajo AVA, se adoptó un proceso amplio de consulta<sup>135</sup>.

### 6.5.3 Monitoreo de la sociedad civil

El AVA establece un papel para el monitoreo independiente de la sociedad civil y de la comunidad en la fase de implementación, en particular en lo que respecta a los impactos del AVA en las comunidades dependientes de los bosques, lo cual era una prioridad clave para las OSCs de Liberia<sup>136</sup>. La representación de la sociedad civil y de la comunidad se estableció por medio del "comité nacional de múltiples actores" exigido por el AVA<sup>137</sup>. Después de este éxito, la UE ha comenzado a prestar apoyo a la sociedad civil en el monitoreo de la fase previa a la implementación, y se ha comprometido a continuar con este apoyo a lo largo de la implementación. Esto ayudará a fortalecer la capacidad de la sociedad civil para cumplir con su función de monitoreo y resaltar los abusos a los derechos.

### 6.5.4 Acceso a la justicia

Hay una sensación en la sociedad civil de Liberia que la ADF carece de la voluntad y capacidad para fortalecer los derechos de la comunidad; se ha señalado que el Departamento Forestal Comunitario de la ADF "no ha demostrado ningún caso exitoso de acción de protección de los derechos de la comunidad frente a ningún interés de tala de madera"<sup>138</sup>. El papel de la UE en la implementación AVA es visto por la sociedad civil como fuente tentativa de esperanza - esperanza de que la UE demande fuertemente la plena legalidad, y cumpla con su compromiso de fortalecer la capacidad de instituciones como la ADF<sup>139</sup>.

---

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Los Comités de Desarrollo Forestal Comunitarios (CDFC) fueron creados como unidades administrativas locales, que resultaron muy útiles al permitir la participación comunitaria en las negociaciones del AVA.

<sup>132</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Liberia.

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Mafete Wale, comunicación personal.

<sup>135</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Liberia.

<sup>136</sup> Ibid.

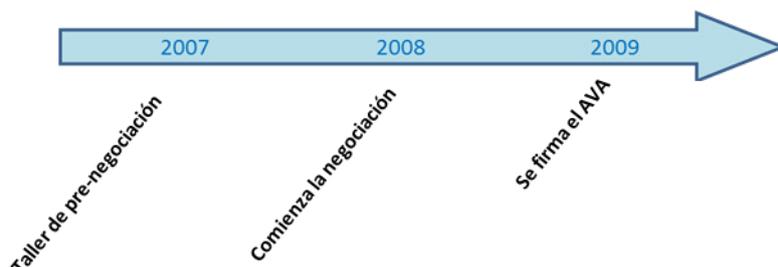
<sup>137</sup> AVA Anexo X.

<sup>138</sup> Respuesta al cuestionario de informante clave de la sociedad civil de Liberia.

<sup>139</sup> Ibid.

## 7. República del Congo - apresurado pero no arruinado

### 7.1 Antecedentes AVA



El proceso de negociación AVA de la República del Congo ha sido el más rápido hasta la fecha, las negociaciones formales comenzaron a partir de junio de 2008 y concluyeron 11 meses después, en mayo de 2009. Tomó casi tres años, sin embargo para que el acuerdo fuera ratificado y luego 'activado' por orden presidencial en 2012<sup>140</sup>. La primera reunión del Comité de Aplicación Conjunta (JIC) se celebró en abril de 2013<sup>141</sup>, y la secretaría técnica, entre ellos tres representantes de la sociedad civil, celebró su primera reunión en el mismo mes.

A pesar de la alarma de las ONGs nacionales e internacionales sobre el ritmo de las negociaciones<sup>142</sup>, la sociedad civil utilizó el proceso para avanzar el progreso del marco jurídico de los derechos de la comunidad en varias áreas clave, incluyendo:

- la obtención de garantías sobre la participación de la comunidad en la revisión de las leyes relacionadas con los bosques, incluyendo la revisión de la influyente Ley Forestal (2000),
- la introducción de una ley de los pueblos indígenas incluyendo el CLPI y
- el reconocimiento formal del concepto de 'bosques comunitarios'.

El trabajo sobre las reformas legales ha comenzado a avanzar y se han otorgado recursos y atención significativos al desarrollo de los sistemas técnicos para el monitoreo de la tala ilegal. Todas las reformas legales deben completarse antes de que se puedan emitir las licencias FLEGT.

### 7.2 Derechos de propiedad y exclusión

#### 7.2.1 Fortaleciendo la propiedad consuetudinaria y los bosques comunitarios

Las principales leyes que rigen los derechos comunitarios de propiedad de la tierra en los bosques de la República del Congo son el Código Forestal 2000<sup>143</sup> y la Ley de Tierras 2004. La Ley de Tierras reconoce y garantiza los derechos de propiedad consuetudinarios preexistentes individuales y colectivos siempre que no contradigan el título legal existente, pero las comunidades tienen que apelar para el reconocimiento ante un "órgano ad hoc establecido al nivel local", que significa en la práctica que esta protección queda fuera del alcance de la mayoría<sup>144</sup>. El Código Forestal 2000 reclama la propiedad estatal de los bosques que no son plantaciones, y no reconoce el uso o prácticas consuetudinarias como base para reclamar derechos de propiedad de los bosques<sup>145</sup>; ni reconoce los bosques comunitarios, revirtiendo la posición de la ley de 1974 que reemplazó<sup>146</sup>. En la práctica la mayoría de los miembros

<sup>140</sup> LoggingOff/OCDH 2010.

<sup>141</sup> Un memorando de la reunión está disponible en <http://www.apvflegtcongo.org/images/aide%20memoire%20du%20ccm.pdf>

<sup>142</sup> PGDF 2012.

<sup>143</sup> Republique du Congo Code Forestier 2000.

<sup>144</sup> Anaya 2011.

<sup>145</sup> El Código Forestal permite una forma de propiedad privada colectiva de las plantaciones forestales en forma de "communes" (para bosques pertenecientes a las comunidades) y "collectivités locales" (para bosques que pertenecen a otros colectivos locales). Sin embargo, esta propiedad solo puede ser reconocida por un decreto del gobierno y si el bosque ha sido plantado por la comunidad en tierras de su propiedad.

<sup>146</sup> Rainforest Foundation UK 2008.

de las comunidades forestales no están conscientes de sus derechos bajo la ley estatutaria, operando principalmente en el marco del derecho consuetudinario, salvo cuando el estado interviene activamente, por ejemplo, mediante la emisión de concesiones madereras<sup>147</sup>.

Explícitamente admitiendo que el Código Forestal no reconoce los bosques comunitarios, el AVA se compromete a involucrar a la sociedad civil y las comunidades en la creación de normas y especifica:

- el concepto de bosques comunitarios;
- el proceso de parcelación de territorios forestales comunitarios;
- los procedimientos para el manejo de bosques comunitarios "que garanticen la participación de todos las partes interesadas".

Como los reglamentos de implementación de la ley aún no han sido creados, no se sabe exactamente cómo el 'bosque comunitario' será legalmente constituido, pero el AVA presenta dos opciones posibles:

- Bloques de bosques comunitarios en un plan de manejo
- Bosques de autoridades locales

La sociedad civil ha identificado los reglamentos y la reforma del Código Forestal como prioridades en la etapa de implementación del AVA<sup>148</sup>. Después de un período de receso, la reforma del Código Forestal comenzó a avanzar hacia finales de 2012, pero con muy poca participación de la sociedad civil y las comunidades (Sección 7.5). Otras reformas legales forman parte de un plan de trabajo detallado acordado por el Comité de Aplicación Conjunta en abril de 2013<sup>149</sup>.

### **7.2.2 Pueblos indígenas**

El AVA de la República del Congo se compromete a crear una ley para "promover y proteger" los derechos de los pueblos indígenas. La Ley de los Pueblos Indígenas fue aprobada en febrero de 2011, tras la fuerte presión de la sociedad civil. Aunque una versión de la ley había sido redactada en 2004, fue retenida hasta que su ratificación fue una condición del AVA<sup>150</sup>. La nueva ley confirma el derecho inalienable de los pueblos indígenas 'colectivo e individual a la propiedad, posesión, acceso y utilización de las tierras y los recursos naturales que ocupan o utilizan tradicionalmente para su subsistencia, uso médico y trabajo", y aclara que "en ausencia de títulos de propiedad, los pueblos indígenas preservan su tenencia de la tierra pre-existente". Esta ley acerca a la República del Congo más en línea con la DNUDPI, que ha ratificado y es mencionada en el preámbulo del AVA.

### **7.2.3 Derechos de exclusión**

En el sector de la tala doméstica informal, a pequeña escala, los propietarios consuetudinarios tienen la facultad de conceder o denegar el acceso a los madereros, que se supone deben obtener un 'permiso especial' para talar árboles, pero pocos se toman la molestia, ya que es un proceso largo y costoso. Los que consiguen un 'permiso especial' tienden a incumplir sus condiciones, en todo caso<sup>151</sup>. Por lo tanto, los reglamentos de implementación AVA tendrán que garantizar el cumplimiento de la ley.

## **7.3 Derechos de acceso, utilización y manejo**

Los derechos de uso consuetudinario de carácter no comercial en los bosques protegidos son reconocidos en el Código Forestal de 2000, permitiendo la recolección de recursos y desbroce de tierras para la agricultura doméstica, aunque esto se formula como un derecho inalienable que el Ministro Forestal tiene poder de regular<sup>152</sup>. La nueva ley de los Pueblos Indígenas destaca los derechos consuetudinarios de acceso y utilización de los grupos indígenas.

---

<sup>147</sup> Respuesta al cuestionario de informantes clave de la sociedad civil de la República del Congo.

<sup>148</sup> Bolen & Ozinga 2012.

<sup>149</sup> Disponible en <http://www.apviflegtcongo.org/images/aide%20memoire%20du%20ccm.pdf>

<sup>150</sup> Respuesta al cuestionario de informantes clave de la sociedad civil de la República del Congo.

<sup>151</sup> Lescuyer 2011.

<sup>152</sup> Anaya 2011.

El AVA refuerza estos derechos ya existentes a través del LAS aclarando la responsabilidad de las empresas de respetar "los derechos, costumbres y prácticas de las poblaciones locales e indígenas, de conformidad con la legislación y los reglamentos nacionales y las convenciones internacionales"<sup>153</sup>. Los derechos de acceso y utilización deben ser reforzados con la participación de las comunidades y la sociedad civil en la elaboración de planes de manejo para las concesiones forestales previstas. La matriz de legalidad anticipa que las empresas madereras crearán un 'paquete de desarrollo comunitario', incluyendo zonas designadas (en los planes de manejo forestal) para uso de la comunidad durante el período de la concesión maderera. Pero hasta ahora se han dado pocos cambios en el acceso de la comunidad a los bosques como consecuencia del proceso AVA<sup>154</sup>.

### 7.3.1 Manejo forestal comunitario

Si bien el Código Forestal 2000 es generalmente débil en cuestiones sociales<sup>155</sup>, permite la participación de las comunidades locales e indígenas en el manejo forestal. Pero muy pocos planes de manejo para las concesiones forestales han sido elaborados y menos puestos en práctica, de manera que (hasta la fecha) la participación comunitaria en el proceso ha sido prácticamente inexistente.

Como ya se ha mencionado, los bosques comunitarios son reconocidos en el AVA. "El manejo forestal conjunto y participativo" es un tema importante en el AVA y se prevé un nuevo decreto para establecer las condiciones de la participación de las comunidades y la sociedad civil en el manejo de las concesiones forestales<sup>156</sup>, y otro para delinear cómo las comunidades locales, las poblaciones indígenas y la sociedad civil estarán involucradas en la toma de decisiones relativas a la redacción de las condiciones y términos de la concesión. Estos decretos han sido preliminarmente redactados pero no finalizados<sup>157</sup>.

## 7.4 Derechos de distribución de beneficios y compensación

Además de la tala informal a pequeña escala, las comunidades han visto pocos beneficios de la tala y no han sido indemnizadas por los daños a sus granjas por parte de los madereros. El AVA prevé una compensación a las comunidades cuyos cultivos son dañados por los concesionarios madereros, de conformidad con la legislación vigente<sup>158</sup>. Sin embargo, esta disposición no ha sido ampliamente aplicada debido a la falta de conciencia de las comunidades y/o la falta de voluntad o capacidad de la administración local<sup>159</sup>.

Las empresas madereras deben también proporcionar un compromiso formal para "hacer una mayor contribución al desarrollo local". Las disposiciones de distribución de beneficios del AVA son menos detalladas que las de otros AVAs (como Ghana), pero en la manera en que las comunidades van ocupando roles previstos para ellas en el AVA - en la redacción y aprobación de los planes de manejo y en el monitoreo - estarán en mejor posición para reclamar sus derechos de compensación y distribución de beneficios. La nueva ley de los Pueblos Indígenas también prevé la distribución de beneficios para los pueblos indígenas.

## 7.5 Derechos procesales

Las comunidades de la República del Congo a menudo ven a sí mismas como impotentes contra los acuerdos del gobierno con empresas privadas que inciden en sus derechos consuetudinarios, a veces se comportan como actores "pasivos y resignados"<sup>160</sup>. Esto puede atribuirse en parte a la falta de garantías procesales legales históricamente disponibles para las comunidades, por lo que resulta difícil entender, ejercer o defender sus derechos legales estatutarios.

---

<sup>153</sup> AVA Anexo II, Matriz 1,2, Principio 3, Criterio 3.2.

<sup>154</sup> Respuesta al cuestionario de informantes clave de la sociedad civil de la República del Congo.

<sup>155</sup> Rainforest Foundation UK 2008.

<sup>156</sup> AVA Anexo IX, 3.1, Ministerio de Economía Forestal, 4.

<sup>157</sup> Respuesta al cuestionario de informantes clave de la sociedad civil de la República del Congo.

<sup>158</sup> AVA Anexo II, Matriz 1, 2 Principio 4, Criterio 4.1.1, 4.1.2.

<sup>159</sup> Respuesta al cuestionario de informantes clave de la sociedad civil de la República del Congo.

<sup>160</sup> Respuesta al cuestionario de informantes clave de la sociedad civil de la República del Congo.

### 7.5.1 Participación

La capacidad y experiencia participativa de la sociedad civil ha mejorado significativamente durante las negociaciones AVA, con la ayuda de la creación de la plataforma de la sociedad civil<sup>161</sup>. Sin embargo, las OSCs inicialmente no tuvieron participación en el Comité de Aplicación Conjunta al comenzar la fase de implementación; sino que tuvieron que solicitarlo<sup>162</sup>, mientras que las comunidades no fueron invitadas a participar de forma directa<sup>163</sup>. Los miembros de la sociedad civil en el Comité de Aplicación Conjunta (un representante) y la secretaría técnica (tres representantes) han utilizado su posición para insistir en la necesidad de involucrar a las comunidades locales, mejorar la comunicación con los actores y contar con una verdadera participación de la sociedad civil y la comunidad en el proceso de reforma legal<sup>164</sup>.

Aunque está prevista la participación de la comunidad en la fase de implementación en el texto AVA, hay menos claridad sobre la forma de ponerlo en acción debido en parte a la falta de inversión en recursos humanos, materiales, financieros y técnicos necesarios para la participación de la comunidad, aunque bajo el AVA el gobierno se compromete a "buscar el financiamiento adicional necesario" para corregir estas deficiencias<sup>165</sup>.

El gobierno comenzó a avanzar con la reforma del Código Forestal a finales de 2012, sin incluir a la sociedad civil. Por tanto, la plataforma de la sociedad civil expresó su preocupación<sup>166</sup>, tras lo cual el gobierno se comprometió a organizar consultas apropiadas con el apoyo de la *Agence Française de Développement* (AFD)<sup>167</sup>. El apoyo de la AFD es significativo ya que la falta de capacidad, tanto del gobierno como la sociedad civil, ha sido identificada como un obstáculo para la implementación del AVA.

El AVA también prevé la "participación de las poblaciones locales, indígenas y de la sociedad civil en el proceso de clasificación y desclasificación de los bosques"<sup>168</sup>, incluyendo la clasificación de los bosques de producción (es decir, disponible para las concesiones forestales), y la participación de la sociedad civil en el otorgamiento de las concesiones forestales.

### 7.5.2 Transparencia

La transparencia ha mejorado en el proceso AVA, incluso a través de un sitio web oficial AVA FLEGT de la República del Congo ([www.apvflegtcongo.org](http://www.apvflegtcongo.org)) y un boletín bimensual electrónico. Hay pocos indicios todavía de que estas buenas prácticas en torno a la participación y la transparencia se adoptarán en el proceso REDD+, aunque hay gran cantidad de posibles sinergias entre ambos procesos (Recuadro 8).

---

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> FERN-Forest Watch Special 2013.

<sup>163</sup> Logging Off/OCDH 2010.

<sup>164</sup> FERN-Forest Watch Special 2013.

<sup>165</sup> AVA Artículo IX.

<sup>166</sup> Plateforme de gestion durable des forêts au Congo 2012.

<sup>167</sup> <http://www.apvflegtcongo.org/images/aide%20memoire%20du%20ccm.pdf>.

<sup>168</sup> AVA Anexo IX, 3.1 Ministerio de Economía Forestal, 4.

## Recuadro 8. Oportunidades para los derechos comunitarios y sinergias entre AVA y REDD+ en la República del Congo

Las principales actividades de REDD+ en la República del Congo hasta el momento han sido la conclusión de la Propuesta Nacional de Preparación (RPP) del Banco Mundial en 2011, y el inicio del primer proyecto REDD+ del país en mayo 2012. Varias de las acciones propuestas en el RPP podrían ayudar a proteger los derechos de las comunidades. Sin embargo, el proceso de RPP ha sido criticado por no integrar la consulta con la sociedad civil local, por dar una imagen negativa a los usos comunitarios de la tierra como impulsores de la deforestación, y por tratar los derechos de la comunidad como secundarios a la meta de reducir la deforestación. Esto ha llevado a la preocupación de que REDD+ en la República del Congo podría resultar en una expansión de áreas protegidas estrictas y desplazamiento de las comunidades.

El impacto del AVA se limita principalmente a las concesiones madereras, lo que limita su capacidad para proteger los derechos de la comunidad en todo el país. El enfoque más amplio de REDD+ podría ayudar a extender el impacto del AVA a otros sectores de uso del suelo, así como proporcionar financiamiento y apoyo institucional adicionales. Para lograrlo, se debe construir sobre los avances o actividades AVA de varias maneras:

**Bosques de manejo comunitario.** El RPP propone proyectos REDD+ manejados por las comunidades basados en el modelo de las Áreas de Desarrollo Comunitario que forman la piedra angular de la protección de los derechos comunitarios del AVA. Los créditos REDD+ podrían proporcionar una fuente adicional de ingresos para estas áreas, así como la difusión del modelo más allá de las concesiones forestales. Además, la preocupación de REDD+ sobre la estabilidad de los niveles de sumideros de carbono también podría ayudar a fortalecer el modelo de Áreas de Desarrollo Comunitario. El grupo de trabajo de la reforma legal AVA sobre los bosques comunitarios podría tener en cuenta el potencial de los créditos REDD+ al determinar la forma legal de los bosques comunitarios de la República del Congo, a fin de mejorar la permanencia de los derechos de tenencia y su protección frente a terceros.

**Reforma agraria.** El llamado del RPP a una reforma agraria nacional y un plan de uso de la tierra es un complemento útil al AVA, cuyo confinamiento al sector forestal le inhibe de hacer tales recomendaciones. Con el fin de prestar atención a las advertencias de la sociedad civil de que las actividades REDD+ privan de sus derechos a las comunidades, la RPP debe incluirlas en los mecanismos de participación puestos en marcha por el AVA.

**Monitoreo e implementación de los derechos comunitarios.** El RPP menciona construir el monitoreo de la gobernanza sobre la base del sistema de monitoreo del AVA. La República del Congo podría desarrollar su Sistema de Salvaguarda de Información REDD+ sobre la base del Sistema de Garantía de Legalidad de la Madera del AVA. Esto podría ayudar a difundir el marco de monitoreo participativo AVA a las zonas del país que no están cubiertas por las concesiones madereras y proporcionar más apoyo financiero e institucional; también podría, si los pagos REDD+ son ligados a salvaguardar el cumplimiento así como la reducción de emisiones de carbono, aumentar los incentivos para respetar los derechos comunitarios.

**Coordinación intersectorial.** AVA y REDD+ caen bajo diferentes ministerios: el Ministerio Forestal y de Desarrollo Sustentable para el AVA y el Ministerio de Ambiente y Turismo para REDD+ lo cual inhibirá la coordinación. Sin embargo, el RPP propone mecanismos para la cooperación interministerial, como una Plataforma de Autoridad Pública de la Comisión Nacional REDD+, y que la planificación territorial incorpore a todos los sectores pertinentes. Esto también podría ayudar a proteger los derechos comunitarios.

*Fuente: El texto para este recuadro fue contribuido por Julia Christian*

### 7.5.3 Monitoreo

Un modelo interesante que podría ayudar a la sociedad civil a monitorear la implementación del AVA está siendo probado en la forma de un proyecto de mapeo comunitario y monitoreo del comportamiento de tala de las empresas, con la participación de ExCiteS del University College London<sup>169</sup> y OCDH, una ONG nacional. El proyecto tiene como objetivo mejorar las actividades de monitoreo maderero delineadas en el AVA (las cuales son extensas y basadas en las iniciativas de monitoreo forestal existentes en el país), y ayudar a poner en práctica las leyes, en particular aquellas sobre los derechos comunitarios. Se plantea lograrlo haciendo uso del conocimientos de la comunidad de su entorno forestal y del comportamiento de las empresas madereras en su vecindad, así como el empoderamiento de las comunidades para defender su derechos de manejo, acceso y propiedad mediante la recopilación de evidencia y expresión de sus derechos.

---

<sup>169</sup> [http://www.mappingforrights.org/Congo\\_Brazzaville](http://www.mappingforrights.org/Congo_Brazzaville)

## 8. Síntesis de las lecciones aprendidas al promover los derechos en los procesos AVA

De las seis experiencias AVA de país se pueden hacer varias observaciones acerca del progreso de los esfuerzos de la sociedad civil para promover los derechos comunitarios sobre los recursos y otros derechos humanos.

### 8.1 Demasiado pronto para saber

En la mayoría de los casos, es demasiado pronto para ver muchos efectos tangibles 'sobre el terreno' en materia de protección de los derechos comunitarios sobre los recursos. Solo será posible evaluar los efectos al implementarse los AVA y su Sistema de Garantía de Legalidad (LAS) (fase 'operativa') y al emitirse las licencias FLEGT. De la misma manera, las OSCs en varios países señalan que si los impactos beneficiosos potenciales a largo plazo van a ser logrados, la UE debe adherirse estrictamente a la Regulación de la Madera de la UE (EUTR) ya que sin licencias FLEGT confiables el incentivo para que los gobiernos hagan reformas desaparece. Este incentivo para la reforma se asocia principalmente con el acceso al mercado de la UE, pero también se basa, en parte, por lo menos ante los ojos de los exportadores de los países productores, en el potencial de aumento de los precios de mercado<sup>170</sup> - lo anterior podría deberse a la escasez de la oferta de productos con licencia FLEGT, especialmente en el corto plazo conforme los países productores establecen gradualmente sus LAS y/o debido a una prima de riesgo asociada con el riesgo que los importadores sean encontrados culpables de no haber ejercido una 'debida diligencia'.

### 8.2 Mejor monitoreo, transparencia y participación

El potencial de que las disposiciones de derechos negociadas en los AVAs sean aplicadas en el terreno está directamente relacionado con la calidad del monitoreo, a través del monitoreo independiente y del papel de la sociedad civil en el cumplimiento del monitoreo, ya que esto ejercerá presión sobre los madereros para respetar los derechos comunitarios o sobre los gobiernos para asegurar que el sector privado respete dichos derechos. La sociedad civil de Indonesia considera su función de monitoreo en el SVLK (LAS de Indonesia) como un logro importante; las OSCs de la República Centroafricana, la República del Congo y Liberia indican que el establecimiento de una función formal de monitoreo independiente para la sociedad civil es un avance significativo. En el caso de Liberia, se incluyó una disposición para que las comunidades jueguen un papel directo en el monitoreo también. Todos los AVAs incluyen disposiciones para que la sociedad civil pueda aportar comentarios sobre el monitoreo en el Sistema de Garantía de Legalidad (LAS) para el Auditor Independiente.

Se encontró que todos los procesos AVA se han traducido en avances significativos en materia de transparencia, especialmente en torno a la asignación de concesiones, operaciones de tala, tarifas forestales y otra información de carácter sensible. Esto proporciona a las OSCs información vital para sus campañas de defensa. La transparencia en términos de proceso también ha mejorado durante las negociaciones AVA, las OSCs han logrado conocimiento e influencia en los procesos de políticas del sector forestal, incluyendo la reforma legal, por primera vez en general. Lamentablemente, este nivel de transparencia ha sido difícil de mantener en la fase de implementación. La sociedad civil en Ghana y Camerún, por ejemplo, ha tenido que luchar para acceder a la información o mantener su papel de participación más allá de las negociaciones AVA.

En todos los países, la sociedad civil ha logrado un papel formal en los órganos de implementación del AVA (y en el caso de Liberia, un papel formal para las comunidades), lo cual es un paso positivo hacia la solución de los problemas de transparencia y corrupción. Las OSCs han podido a menudo valerse de su posición en los procesos AVA para frenar el ritmo de las negociaciones, asegurando que se otorgue suficiente tiempo para que la sociedad civil y las comunidades puedan influir en el proceso y promover su agenda de derechos.

---

<sup>170</sup> Los actores vulnerables en Indonesia ya han observado que, sin un aumento de los precios de mercado en la UE, será muy difícil para los pequeños productores y procesadores de madera cubrir el incremento previsto a corto plazo de los costos asociados a LAS, aunque los costos iniciales de certificación sean subsidiados por el gobierno. Según el análisis de múltiples actores en Indonesia, la preocupación es que los costos aumentarán durante un período transitorio, mientras el LAS es introducido. Esto se debe a la probable superposición del nuevo sistema de regulación centralizado, al mismo tiempo que el antiguo sistema, basado en las reglas locales, es eliminado por etapas. Este último proceso está siendo resistido en algunas zonas por los actores que se han beneficiado con las antiguas reglas. Esta situación se percibe que probablemente resulte en más tarifas, tanto formales como informales. A más largo plazo, sin embargo los costos de transacción (formales e informales) deben bajar como resultado de regulaciones más ágiles (Fuente: talleres LIA, Java, Indonesia 2012 y 2013).

También hay que señalar que, además de los esfuerzos para promover más directamente una agenda de derechos, en la medida en que los AVAs pueden ayudar a que la corrupción resulte un poco más difícil mejorando la gobernanza forestal o reduciendo la tala ilegal, es probable que sea positivo para los derechos humanos básicos asociados a los medios de subsistencia, la salud y seguridad de las personas.

### **8.3 Colocando los derechos en la agenda, mejorando las leyes**

Las OSCs en la mayoría de los países AVA parecen considerar el proceso AVA como que ha sido muy importante en cuanto a colocar los derechos consuetudinarios y de otro tipo en la agenda o ampliar el espacio político disponible para promover los derechos. Esta es la razón por la cual los derechos procesales son fundamentales y una condición previa para avanzar en la tenencia y otros derechos. Las negociaciones AVA han sido a menudo un punto de entrada o plataforma para plantear asuntos políticamente controversiales sobre derechos, algunas OSCs identifican un pequeño pero notable cambio en las actitudes del gobierno (o departamento forestal) hacia los derechos comunitarios (por ejemplo, en la República Centroafricana, República del Congo y Liberia). En otros casos, han proporcionado el espacio político para destacar y defender los derechos, por ejemplo, en el caso de la mala distribución de los Permisos de Uso Privado (PUP) en Liberia (se consideró que el proceso AVA fue un factor en la decisión del Presidente de suspender los PUPs) o la falta de progreso de la Ley de Derechos Indígenas en la República del Congo.

En todos los procesos AVA, la revisión de la legislación forestal ha destacado lagunas o inconsistencias, ya sea en cuanto a medidas débiles de implementación para las leyes fundamentales, leyes contradictorias, o falta de reconocimiento de los derechos consuetudinarios en la ley estatutaria. De este modo, los procesos AVA han ayudado a clarificar la situación de los derechos de las comunidades viviendo dentro y alrededor de los bosques, lo cual es un primer paso fundamental para mejorar dichos derechos.

A pesar de la existencia de un requisito en el texto de todos los AVAs para que los gobiernos concilien la legislación nacional con la legislación internacional aplicable, esto no ha constituido un elemento importante de promoción de la sociedad civil en torno al AVA en ninguno de los países examinados, y por lo tanto no parece ser una prioridad para los gobiernos en la fase de implementación. La integración de la legislación internacional en la legislación nacional, junto con un mayor reconocimiento de los derechos consuetudinarios, podría ayudar a hacer valer los derechos comunitarios sobre los recursos en el futuro.

En algunos casos, el AVA ha sido importante en términos de respaldar la legislación con importantes implicaciones para los derechos, por ejemplo, el proceso AVA de la República Centroafricana consolidó el Código Forestal de 2008, que incluye los derechos indígenas, y en Ghana se reforzó la Ley Forestal de 2002, que incluyó varios derechos comunitarios, incluyendo el CLPI, en los Contratos de Utilización de la Madera. Estas leyes tienen pocas esperanzas de ser puestas en operación sin la necesidad de cumplir con el LAS/AVA.

En otros casos, se puede observar que la legislación o reformas de los derechos están más directamente relacionadas con el proceso AVA, tal como la Ley de los Derechos Indígenas 2011 en la República del Congo que se convirtió en una condición para la ratificación del AVA. Varios AVAs incluyen compromisos del gobierno para reformas legales y de políticas a largo plazo, y dicho proceso de reforma ha sido iniciado en algunos países (Camerún, RCA, Liberia y Ghana), lo cual podría tener repercusiones de gran alcance para los derechos de los recursos, por ejemplo el AVA de Ghana incluye un compromiso de reforma de la tenencia de los árboles.

### **8.4 Fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para defender los derechos**

Una cosa es obtener los derechos procesales y el espacio político, pero otra cosa muy distinta es poder tomar ventaja de los mismos - a este respecto, se considera fundamental el vínculo (a menudo inicialmente débil) entre las OSC-AVA de país y las ONG europeas, quienes han mantenido presión por el lado de la UE en las negociaciones.

Los procesos AVA también han ayudado a manera de conducto para la capacitación y el apoyo a las OSCs, por ejemplo, el financiamiento de la UE ha ayudado a la sociedad civil de Ghana y Liberia a llevar a cabo actividades de monitoreo. De acuerdo con las respuestas al cuestionario, los informantes clave de la sociedad civil de todos los países AVA indican que la participación en el proceso AVA ha fortalecido su capacidad para defender los derechos comunitarios (en general) como resultado de la experiencia de la negociación en sí, el apoyo y capacitación proporcionados por otras ONGs, y a través de la información compartida en las redes regionales tales como la Plataforma Forestal de la Comunidad Europea (ECFP) y la Red Africana de Derechos Comunitarios (ACRN).

Incluso en países con una relativamente fuerte legislación sobre los derechos, como Liberia, el AVA ha ayudado a proporcionar un ejemplo donde los derechos están en el proceso de ser ejercidos. La inclusión de representantes de la comunidad en el proceso AVA de Liberia fue la primera vez que muchas comunidades participaron directamente al nivel nacional en la toma de decisiones sobre sus tierras y recursos consuetudinarios, y fue ampliamente considerado como exitoso por las comunidades, las OSCs y los gobiernos por igual.

También hay indicios tempranos de que los gobiernos que han firmado AVAs son más sensibles a los temas de gobernanza y derechos forestales debido a la preocupación por su reputación ante los ojos de los importadores europeos. Por ejemplo, cuando Global Witness publicó un informe a principios de 2013 que la Comisión Forestal de Ghana estaba emitiendo cientos de nuevas licencias de tala que no estaban dentro de la matriz de legalidad del AVA, el gobierno de Ghana respondió en una semana. Las campañas de promoción de las OSCs podrán explotar cada vez más esta sensibilidad.

## 8.5 Limitaciones de los AVAs

En el lado negativo de la puntuación en cuanto a las oportunidades para la agenda basada en los derechos, hay que reconocer que el proceso AVA tiene sus limitaciones. El LAS se limita a todos los permisos de madera y los derechos de corte, y el monitoreo del cumplimiento de la ley solo se desencadena con el corte o los costos de producción. Sin embargo algunas de las reformas legales, exigidas por los AVA, incluyendo reformas a los documentos legales básicos como los Códigos Forestales y las Leyes de la Tierra, y el requisito de todos los AVAs que la legislación nacional pertinente sea ajustada para incorporar la legislación internacional, que a menudo incluye un mayor reconocimiento de los derechos consuetudinarios, así como el fortalecimiento de los derechos procesales, tendrían implicaciones más allá del corte y comercio de la madera.

Aunque el proceso AVA tiene sus limitaciones, debe ser visto como uno de varios procesos complementarios promoviendo reformas en la política y gobernanza forestal. En Indonesia, por ejemplo, los avances AVA podrían ser limitados por sí mismos, pero cuando se combinan con el progreso en el CLPI durante el proceso REDD+ a nivel nacional, los esfuerzos en torno a los derechos humanos asociados con la Mesa Redonda sobre Aceite de Palma Sostenible (RSPO), y el logro de la red de ONG de los pueblos indígenas (AMAN), al obtener la trascendental decisión del Tribunal Constitucional a favor de los derechos de las comunidades consuetudinarias (*adat*) sobre sus tierras y bosques, forman parte de una fuerza mayor para el cambio y la reforma.

Un problema aparente para la sociedad civil es que podría darse una pausa después de la negociación exitosa de un AVA – los actores de la sociedad civil, parecen perder su atención, y el estado tiene la oportunidad de replegar los intereses y actitudes consuetudinarias. Además, cuando se llega a la etapa de implementación, los actores líderes de la sociedad civil, podrían ser diferentes a los que lideraron el camino en las negociaciones AVA, y por lo tanto podrían carecer de la experiencia necesaria para aprovechar mejor las oportunidades. Lo mismo puede decirse de los ministros del gobierno y los funcionarios públicos. También se observa que, en general, la mayor cantidad de energía en la fase de implementación del AVA se va a los aspectos técnicos de la creación de los LAS, dejando mucha menor atención a la agenda basada en los derechos.

En este punto hay quizá una función para la comunidad internacional en el sentido de apoyar los esfuerzos de la sociedad civil local para volver a encaminarse. Una forma podría ser realizando una evaluación del impacto sobre los medios de vida (LIA) para evaluar las posibles consecuencias del AVA en los grupos de actores vulnerables, como se está haciendo en Indonesia y Vietnam. También es evidente que, a medida que el LAS entra en funcionamiento y se expiden licencias FLEGT, la presión y la defensa incrementarán, especialmente en aquellos países donde la sociedad civil tiene una fuerte función de monitoreo.

## 8.6 En Resumen

En general, los grandes avances en los derechos que se han puesto en práctica han sido derechos procesales: se lograron avances en cuanto a la transparencia, participación y consulta en los seis países AVA. Se logró también el CLPI o derechos de consentimiento y/o una función prominente de monitoreo para la sociedad civil en algunos países. Estos derechos procesales son fundamentales para la capacidad de la sociedad civil de promover y defender los derechos - que son una condición previa para lograr progreso en la tenencia y otros derechos relativos a los recursos.

Se ha logrado poco avance en cuanto a los derechos de propiedad a través de los AVAs (con la excepción de la ley de los pueblos indígenas en la República Centroafricana), pero ha habido más avances en los derechos de acceso, utilización y distribución de beneficio. El concepto de silvicultura comunitaria también ha ganado terreno en varios países. El mantenimiento de los progresos realizados durante la fase de negociación ha resultado ser más difícil en la fase de implementación del AVA, pero se espera que aumente de nuevo cuando los AVAs pasen a su etapa 'operacional', y el monitoreo independiente o de la sociedad civil para la implementación del Sistema de Garantía de Legalidad (LAS) se convierta en una herramienta vital para la agenda basada en los derechos. Al mismo tiempo, se reconoce que existen grandes retos para la implementación, sobre todo en la voluntad política para poner en práctica la reforma del sector forestal lo cual tendrá un impacto en el *status quo* de la economía política.

La principal conclusión de este documento es que, para los países que han pasado por un proceso AVA, las cosas son mucho más esperanzadoras para los derechos sobre los recursos (y otros derechos) que si no hubieran pasado por un proceso AVA, pero que es demasiado pronto para ver muchos efectos en el terreno. Como señaló un informante de la sociedad civil en Ghana "es seguro concluir que sin el AVA, los agricultores y las comunidades forestales estarían peor. El marco legal vinculante del régimen de permisos, el acceso a la información y la agenda de reformas cuando son complementados con la implementación y el monitoreo adecuados por todos los actores aumentará los derechos de las comunidades".

## Referencias

---

- Anaya, James. 2011. "Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the situation of indigenous peoples in the Republic of the Congo." United Nations - General Assembly. [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add5\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add5_en.pdf).
- APVFlegt Congo. 2013. "Aide-memoire de la reunion du premier comite conjoint de mise en oeuvre de l'accord de partenariat volontaire (APV-FLET) entre l'Union Europeenne et la Republique du Congo." <http://www.apvflegtcongo.org/images/aide%20memoire%20du%20ccm.pdf>.
- Bollen, An and Saskia Ozinga. *Improving Forest Governance. A comparison of FLEGT VPAs and their impact*. United Kingdom: FERN, 2013. [http://www.fern.org/sites/fern.org/files/VPAComparison\\_internet\\_0.pdf](http://www.fern.org/sites/fern.org/files/VPAComparison_internet_0.pdf).
- Brack, Duncan and Caroline Leger. *Exploring credibility gaps in Voluntary Partnership Agreements. A review of independent monitoring initiatives and lessons to learn*. United Kingdom: Global Witness, 2013. [http://www.globalwitness.org/sites/default/files/IM-VPAsFinalWeb\\_EN.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/IM-VPAsFinalWeb_EN.pdf).
- Brown, David et al. "Legal Timber: Verification and Governance." In *The Forest Sector*. London: Overseas Development Institute, 2008.
- Centre pour l'Environnement et le Développement. *Quelle loi pour la forêt?* Cameroon: 2012.
- Civic Response, FERN. 2010. *A civil society counter-brief on the Ghana-European Union VPA*. Logging Off. <http://www.fern.org/publications/briefing-note/civil-society-counter-brief-ghana-eu-vpa>.
- Colchester, Marcus, Patrick Anderson, and Ahmad Zazali. "A Field Dialogue on Free, Prior and Informed Consent Indonesia." *The Forests Dialogue*, US: 2010. <http://fd.yale.edu/publication/background-paper-field-dialogue-free-prior-and-informed-consent-indonesia>.
- Couillard, Valérie, Jérémie Gilbert, Justin Kenrick, and Christopher Kidd. *Land rights and the forest peoples of Africa. Historical, legal and anthropological perspectives*. UK: Forest Peoples Programme, 2009.
- Ezzine de Blas, Driss, Manuel Ruiz-Pérez, and Cédric Vermeulen. "Management Conflicts in Cameroonian Community Forests," *Ecology and Society*, Vol. 16, no 1, (2011) art. 8. <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art8/>.
- Mitchard, Ed. 2012. "Are Cameroon's forests doomed?" Deforestation Watch. Accessed December 20, 2013. [http://deforestationwatch.wordpress.com/2012/10/23/are-camerouns-forests-doomed/?goback=%2Egde\\_141485\\_member\\_178139531](http://deforestationwatch.wordpress.com/2012/10/23/are-camerouns-forests-doomed/?goback=%2Egde_141485_member_178139531).
- Delegation of the European Union to Liberia. 2011. *FLEGT Voluntary Partnership Agreement between Liberia and the European Union, Briefing Note*. [http://www.efi.int/files/attachments/euflegt/liberia\\_vpa-briefingnote\\_eng.pdf](http://www.efi.int/files/attachments/euflegt/liberia_vpa-briefingnote_eng.pdf).
- Djokoto, Godwin and Kyeretwie Opoku. "Land Tenure in Ghana: Making a Case for Incorporation of Customary Law in Land Administration and Areas of Intervention". In *The Growing Forest Partnership*. Commissioned by IUCN and Growing Forest Partnership, Europe, 2010.
- Dharmawan, A.H., Nugroho, B., Kartodihardjo, H., Kolopaking, L.M., and Boer, R. *SVLK, Jalan Menuju REDD+*. Forest Governance and Multistakeholder Forestry Programme, Ministry of Forestry Indonesia – UK Department for International Development, 2012.
- European Commission. Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT). Proposal for an Action Plan. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament COM (2003) 251 final. Brussels: Commission of the European Communities, 2003.
- European Union Delegation to Indonesia. 2011. *FLEGT Voluntary Partnership Agreement between Indonesia and the European Union. Briefing Note*. Accessed December 20, 2013. <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Voluntary+Partnership+Agreement+Between+the+Republic+of+Indonesia+and+the+European+Union+-+Briefing+Note+May+2011/cfcd6026-55a9-4b7f-a28d-f147d9e6c9d5>.
- Evans, Kate. 2012. "Cutting through; formalising Cameroon's huge domestic timber market" Forest News – CIFOR. Accessed December 20, 2013. <http://blog.cifor.org/11463/cutting-through-formalising-camerouns-huge-domestic-timber-market#.UlwwFckp8E>.

- FAO, Verifor. *Meeting the challenge of timber legality verification*. Rome: Verifor, 2009.  
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4436.pdf>.
- Fay, Chip. Opinion. "Addressing sustainability and justice in rural Indonesia." The *Jakarta Post*, Thursday May 23 2013, p.6.
- FERN. 2012. "A civil society counter-brief on the Central African Republic-European Union VPA, Logging Off." Accessed December 20, 2013. [http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/APV%20CAR\\_ENG%2007-2012%20w%20AB.pdf](http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/APV%20CAR_ENG%2007-2012%20w%20AB.pdf).
- FERN. 2013. "Forest Watch Special – VPA Update May 2013." Accessed December 20, 2013.  
[http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/VPA%20Update%20May%202013\\_0.pdf](http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/VPA%20Update%20May%202013_0.pdf).
- FERN. 2013. "Forest Watch Special – VPA Update November 2013." Accessed December 20, 2013.  
[http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/FLEGT%20update\\_0%20\(1\).pdf](http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/FLEGT%20update_0%20(1).pdf).
- Forest Code (Draft amendments)*. 2013. Cameroon.  
<http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2012/12/Version%20de%20la%20loi%20compar%C3%A9e%20au%2031%20dec%202012.pdf>.
- Forest Development Authority. 2007. "Ten Core Regulations." Liberia.  
[http://www.growingforestpartnerships.org/sites/growingforestpartnerships.org/files/gfp\\_FDATENCOREREGULATIONS.pdf](http://www.growingforestpartnerships.org/sites/growingforestpartnerships.org/files/gfp_FDATENCOREREGULATIONS.pdf).
- Forest Development Authority. 2012. "Chainsaw Milling Regulation #115-11." Liberia.  
[http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_4918.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_4918.pdf).
- Forest Peoples Programme. 2012. *Civil society raises serious concerns about Cameroon's draft revised Forest Code*. FPP Newsletter. Accessed 20 December, 2013 <http://www.forestpeoples.org/topics/legal-human-rights/news/2012/12/civil-society-raises-serious-concerns-about-cameroon-s-draft>.
- Forest Peoples Programme. 2006. "Liberia's forestry law in an international context. Reasons for concern." UK: 2006.  
<http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/liberiabrfnov06eng.pdf>
- Forestry Commission and R-PP consultants. 2009. "Readiness Preparation Proposal (R-PP) Ghana." Submitted to World Bank Forest Carbon Partnership Facility. Accra, Ghana.
- Forestry Commission Ghana. 1994. *Forest Wildlife Policy Forest laws and Regulations*. Ghana.  
[http://www.fcghana.org/library\\_info.php?doc=43&publication:Forest%20&%20Wildlife%20Policy&id=15](http://www.fcghana.org/library_info.php?doc=43&publication:Forest%20&%20Wildlife%20Policy&id=15).
- Forestry Commission Ghana. 1997. "Timber Resources Management Act *Forest laws and Regulations*." [http://www.fcghana.org/library\\_info.php?doc=45&publication:Timber%20Resource%20Management%20Act,%201997%20-%20Act%20%20547&id=15](http://www.fcghana.org/library_info.php?doc=45&publication:Timber%20Resource%20Management%20Act,%201997%20-%20Act%20%20547&id=15).
- La Plate Forme des Organisations de la Société Civile Centrafricaine, Gestion Durable des Ressources Naturelles et de l'Environnement (GDRNE). 2013. "Déclaration de position de la société civile organisée au sein de la Plateforme GDRNE et peuples autochtones centrafricains portant sur l'amélioration du cadre légal et réglementaire en matière de droits sociaux et environnementaux dans le contexte de la mise en œuvre de l'APV FLEGT entre la RCA et l'UE". Logging Off. Accessed December 20, 2013.  
<http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/D%C3%A9clarationR%C3%A9formeL%C3%A9gale%20APV%202013%20Version%20finale.pdf>.
- Greenpeace, FERN, WWF. 2005. "Principles for FLEGT Partnership Agreements." Accessed December 20, 2013.  
<http://www.greenpeace.org/international/Global/international/planet-2/report/2004/12/principles-for-flegt-partnersh.pdf>.
- Hansen, C.P. et al. "Revisiting illegal logging and the size of the domestic timber market: the case of Ghana." *International Forestry Review* 14 (1) (2012) pp. 39-49.
- Indonesian Civil Society. *EU Action Plan on FLEGT: Agreed Principles from Indonesian Civil Society for a Voluntary Partnership Agreement*. 2005
- International Labor Organization. 1989. "C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention." International Labor Organization. Accessed December 20, 2013.  
[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169).

- Jackson, Kula. Letter from NGO Coalition Liberia to European Union Delegation to Liberia, "Private Use Permits challenge the Voluntary Partnership Agreement between the EU and Liberia and show problems in Liberia's forestry sector," January 12, 2012.  
[http://www.rightsandresources.org/documents/quarantined/files/turningpoint/SDI\\_Press%20Release%20+%20Letter%20to%20EU%20220112.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/quarantined/files/turningpoint/SDI_Press%20Release%20+%20Letter%20to%20EU%20220112.pdf).
- Kaimowitz, D. Forest law enforcement and rural livelihoods. In Tacconi, L. (Ed.) *Illegal Logging: Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*. Pp.110-138. Earthscan: London. 2007.
- Katako, Albert and M. Vigoa. 2007. "Advocacy in Programming. The case of Forest Watch Ghana". Paper for Care CD Conference. <http://pqdl.care.org/CuttingEdge/Advocacy%20in%20ProgrammingThe%20Case%20of%20Forest%20Watch-%20Ghana.pdf>.
- Liberia Community rights law 2009*. Liberia.  
[http://www.growingforestpartnerships.org/sites/growingforestpartnerships.org/files/gfp\\_Liberia\\_CRL\\_October\\_2009.pdf](http://www.growingforestpartnerships.org/sites/growingforestpartnerships.org/files/gfp_Liberia_CRL_October_2009.pdf).
- Liberia National Forestry Reform Law*. 2006. Liberia: <http://www.fao.org/forestry/16151-05fd47b845599b5d3a594a9b0240dacff.pdf>.
- Lescuyer, Guillaume, Régis Is-ma ël Yembe-Yembe, and Paulo Oma Cerutti. 2011. *The domestic market for small-scale chainsaw milling in the Republic of Congo*. Centre for International Forestry Research. <http://www.cifor.org/online-library/browse/view-publication/publication/3715.html>.
- LoggingOff, CED. 2010. "A civil-society counter-brief on the Cameroon-European Union VPA." Logging Off. Accessed December 20, 2013. <http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/Cameroon%20VPA%20counter%20brief.pdf>.
- LoggingOff, OCDH. 2010. "A civil-society counter-brief on the Republic of Congo-European Union VPA." Logging Off. Accessed December 20, 2013. <http://loggingoff.info/document/vpa-congo-brazzaville-counterbrief>.
- Loi N° 16-2000 Du 20 novembre 2000, Portant code forestier*. Republic of Congo: 2000.  
<http://www.rainforestfoundationuk.org/files/forest%20code.pdf>.
- Lomax, Tom. *Forest governance in Liberia. An NGO perspective* Report for FERN, IUCN. United Kingdom: 2008
- Luttrell, Cecilia, et al. *Lessons for REDD+ from Measures to Control Illegal Logging in Indonesia*, Working Paper 74. Center for International Forestry Research: Bogor, Indonesia, 2011.
- Ministry of Forestry/MFP. *SVLK: The Indonesian Credible Timber Assurance System. Towards the VPA Implementation*. Briefing Notes. Djakarta: 2013.
- Mvondo, Samuel Assembe. "Republic of Congo: current situation with verification and forest control activities." Case study 14, *Verifor Country Case Study*, United Kingdom: Overseas Development Institute, 2008.  
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4462.pdf>.
- Nguiffo, Samuel, Pierre Étienne Kenfack, and Nadine Mbala "Cameroon: The influence of historical and contemporary land laws on indigenous peoples' land rights in Cameroon." In *Land Rights and the Peoples of Africa: Historical, legal and anthropological perspectives*. United Kingdom: Forest Peoples Programme, 2009.
- Overdevest, Christine and Jonathan Zeitlin. "Assembling an experimentalist regime: Transnational governance interactions in the forest sector." *Regulation & Governance* 2012.
- OCDH, 2010. "A civil society counter-brief on the Republic of Congo VPA" Logging Off. Accessed December 20, 2013.  
<http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/RoC%20VPA%20counter%20brief.pdf>.
- Plateforme de gestion durable des forêts au Congo. 2012. "PGDF to Minister of sustainable development, forest economy and environment", 4 December 2012. Logging Off. Accessed December 20, 2013.  
[http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/lettre%20au%20MDDFE\\_1.pdf](http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/lettre%20au%20MDDFE_1.pdf).
- Rainforest Foundation UK. *Community Forest Tenure and Mapping in Central Africa. Central African Republic Case Study*. United Kingdom: 2008. <http://www.mappingforrights.org/files/Communitymappingcasestudy-CAR-FINAL.pdf>.

- Rainforest Foundation UK. *Community Forest Tenure and Mapping in Central Africa. The Republic of Congo Case Study*. United Kingdom: 2009. <http://www.mappingforrights.org/files/Tenure%20and%20Mapping%20in%20Congo-B%20case%20study%20-%20FINAL.pdf>
- Republique du Congo. 2000. *Code Forestier Loi N° 16-2000 Du 20 novembre 2000*. <http://www.rainforestfoundationuk.org/files/forest%20code.pdf>.
- Richards, Michael and Alex Asare. *Economic incentives for cocoa farmers to tend timber trees in Southern Ghana*. United Kingdom: Overseas Development Institute, 1999
- RRI. *What Rights? A Comparative Analysis of Developing Countries' National Legislation on Community and Indigenous Peoples' Forest Tenure Rights*. Washington DC: Rights and Resources Initiative, 2012.
- Smith, Wynet. "Chainsaw milling in community forests in Cameroon." *European Tropical Forest Research Network News* 52: (December 2010). <http://www.etfm.org/file.php/3/etfm-52.pdf>.
- Suprpto, E. *Hutan Rakyat: Aspek Produksi, Ekologi dan Kelembagaan*. 2012. <http://arupa.or.id/sources/uploads/2010/08/Hutan-Rakyat-Aspek-Produksi-Ekologi-dan-Kelembagaan.pdf>.
- Treue, Thorsten. *Politics and economics of tropical high forest management: a case study of Ghana*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2011.
- United Nations. *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf).
- van Heeswijk, Laura and Esther Turnhout. "The discursive structure of FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade): The negotiation and interpretation of legality in the EU and Indonesia", *Forest Policy and Economics*. 2012. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.10.009>.
- Wily, Liz Alden. *So who owns the forest? An investigation into forest ownership and customary land rights in Liberia*. UK: SDI/FERN, 2007. [http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_102.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_102.pdf).
- Wily, Liz Alden. *Whose land is it? The status of customary land tenure in Cameroon*. United Kingdom: FERN. 2011. <http://www.fern.org/publications/reports/whose-land-it-status-customary-land-tenure-cameroon>.
- Wily, Liz Alden. "The Status of Customary Land Rights in Africa Today" briefing in *Customary Land Tenure in the Modern World*. USA: RRI, 2012 [http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_4699.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_4699.pdf).
- Wit, Marieke, Pascal Cuny, Roderick Zagt, and Tina Bauer. *The formalization and integration of the domestic market into LAS: Cameroon* Netherlands: Tropenbos International, 2012.

## **Anexo 1. Cuestionario enviado a la sociedad civil y otros informantes clave**

---

### **Cuestionario: Derechos comunitarios y AVAs FLEGT**

#### **Antes del AVA**

1. Antes de que comenzara el proceso de negociación AVA, ¿tenían las comunidades o la sociedad civil una idea clara de sus derechos existentes reconocidos por el gobierno del país? En caso afirmativo, ¿cuáles eran esos derechos ya existentes? Si no, ¿en qué medida tenían las comunidades un concepto de 'derechos comunitarios' antes del proceso AVA?

#### **Qué dice el AVA**

1. ¿Qué derechos han sido incluidos en el AVA?
2. ¿Cree usted que los derechos cubiertos en el AVA son suficientes para proteger los medios de vida y la seguridad de las comunidades SI son aplicados correctamente? Si no, ¿por qué no?

#### **Negociando los AVAs**

1. ¿Tuvieron la sociedad civil o las comunidades un papel activo en lograr que los derechos fueran reconocidos en el AVA? En caso afirmativo, por favor explique.
2. ¿Hubo algunos derechos que las OSCs o las comunidades especialmente querían incluir en el AVA? En caso afirmativo, ¿qué progreso se logró para que fueran incluidos?
3. ¿Enfrentó la sociedad civil algún problema en particular al tratar de asegurar los derechos en el AVA?
4. ¿Qué estrategias usó usted o ellos para superar estos problemas, y con qué resultados?
5. AVA? ¿Por qué?

#### **Experimentando los derechos**

1. ¿Ha logrado el AVA facilitar la defensa de los derechos en la práctica? ¿Cómo?
2. Desde que el AVA fue provisionalmente aprobado, ¿se están respetando más los derechos de las comunidades? En caso afirmativo, favor citar algunos ejemplos.
3. ¿Cree usted que los derechos establecidos o aclarados en el AVA serán útiles para las comunidades no afectadas directamente por el AVA?
4. ¿Qué lecciones ha aprendido acerca de cómo lograr que los derechos sean reconocidos a través del proceso de negociación AVA?