
El Plan de Acción FLEGT para la Unión Europea: ¿avance o retroceso?

Las ONG europeas estiman que más del 50% de todas las importaciones de madera tropical de la Unión Europea provienen de fuentes ilegales; lo mismo ocurre con más del 20% de todas las importaciones procedentes de bosques boreales. Además en muchos países europeos, especialmente en los del Báltico y Europa del Este, el 50% de todo el madereo, según se estima, es ilegal. Puesto que la UE no tiene mecanismos para controlar las importaciones de madera, cada año “blanquea” grandes volúmenes de madera provenientes de fuentes ilegales. Tras la presión de ONGs ambientales y sociales para enfrentar este asunto, la Comisión Europea adoptó en mayo de 2003 un Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT).

El Plan de Acción se centra en desarrollar acuerdos de asociación voluntarios bilaterales o regionales con el fin de crear un comité con los principales países productores e importadores de madera. Los países miembros exportadores de madera otorgarían entonces “licencias” declarando “legales” todas las exportaciones de madera a la UE (o a los otros países importadores que se unieran al comité). Inicialmente este plan de licencias abarcaría un ámbito limitado de productos (troncos, madera aserrada y madera contrachapada) y finalmente se extendería a otras categorías. Para instrumentar estos acuerdos de asociación voluntarios la Comisión debe redactar la reglamentación que será la base de un sistema de licencias y permitiría a las aduanas decomisar los productos de la madera que no estuvieran acompañados de estos permisos.

Obviamente este “sistema de licencias” hace surgir un montón de interrogantes, como por ejemplo “¿quién decide lo que es legal?”, “¿quién decide qué madera obtendrá una licencia como legal?”, “¿quién decide cuándo y cómo otorgar una licencia de legalidad?”, “¿qué mecanismos de control se necesita establecer?”, “¿quién se beneficiará con un plan así?”, etcétera.

Además, existe el claro peligro de que los esfuerzos de la UE para reprimir el madereo ilegal con un sistema de licencias de este tipo terminen alentando involuntariamente a los gobiernos nacionales a quitar fuerza a las leyes ambientales existentes en lugar de fortalecerlas. Esto podría llevar al debilitamiento de sus leyes forestales o incluso a la legalización de prácticas ilegales, con el fin de satisfacer a la UE y otros mercados internacionales. Ciertamente todo esto socavaría las luchas locales en pos de una reforma de la legislación forestal.

No obstante, la respuesta de la mayoría de las ONG europeas en relación con el Plan de Acción de la FLEGT ha sido cautelosamente positiva. ¿Por qué?

En primer lugar, el Plan de Acción destaca claramente algunas de las causas subyacentes de la pérdida de los bosques al mencionar que “El reto consiste en asegurarse de que las acciones para afrontar la tala clandestina, en particular la aplicación reforzada de las leyes, no se centren en grupos débiles como los pobres de las zonas rurales, mientras que dejan indemnes a agentes poderosos. Se deberá actuar con cuidado en aquellos países en los que elementos corruptos de la policía y la justicia actúan en connivencia con grandes operativos empresariales ilegales”. Se trata por lo tanto del primer documento de la UE que promueve activamente la reforma de las políticas. Además el Plan de Acción declara que “Las políticas y leyes forestales existentes a menudo

promueven operaciones forestales a gran escala, y pueden excluir de su aprovechamiento a los propios nativos. Este trato desigual alimenta resentimientos y conflictos y también obliga a los nativos, que dependen de los recursos forestales, a operar en la ilegalidad, puesto que no tienen otro medio de vida". Más adelante declara que las comunidades nativas podrían convertirse en importantes aliados en la reducción de la tala clandestina. De donde se desprende que, en términos de resaltar las causas subyacentes de las prácticas de madereo ilegales e insustentables y de proponer posibles soluciones, este Plan de Acción es hasta la fecha el documento más progresista de la UE sobre bosques, abriendo por lo tanto una puerta para volver a discutir asuntos como la reforma de la legislación sobre bosques, los derechos de tenencia y la corrupción.

En segundo lugar, al adoptar el Plan de Acción el Consejo de la Unión Europea demostró ser perfectamente consciente de la naturaleza política de este asunto, puesto que exhortó a la Comunidad Europea y sus Estados miembros a instrumentar el Plan de Acción para:

- Fortalecer los derechos de acceso y tenencia de la tierra, en especial para las comunidades rurales y marginadas y los Pueblos Indígenas;
- Fortalecer la participación efectiva de todas las partes interesadas en la elaboración e instrumentación de las políticas, en especial la de los actores no estatales y los Pueblos Indígenas;
- Aumentar la transparencia en relación con las operaciones de explotación forestal, incluso mediante la introducción de supervisión independiente;
- Reducir la corrupción asociada con el otorgamiento de concesiones forestales y la cosecha y el comercio de la madera.

Por ello el Consejo preparó el camino para la instrumentación del Plan de Acción, que podría abocarse a las causas subyacentes de la pérdida de los bosques tales como derechos de tenencia poco claros e injustos, corrupción, falta de transparencia y falta de participación en la elaboración de las políticas.

En tercer lugar, hasta la fecha el proceso de FLEGT ha creado algún espacio político para que las ONG del Sur, especialmente de Indonesia, Ghana y Brasil, puedan impulsar su propio temario, en el que se incluye la mayoría de los asuntos antes mencionados.

En cuarto lugar, el Plan de Acción va más allá del simple sistema de licencias de FLEGT y también hace un llamado a que los bancos e instituciones financieras tengan en cuenta los factores ambientales y sociales al realizar con la diligencia debida la evaluación de la viabilidad de las inversiones en el sector forestal, algo que se necesita desde hace mucho tiempo, además de pedir a los Estados miembros que consideren la instrumentación de otras medidas tales como legislaciones sobre el blanqueo de dinero y bienes robados. Con esto el Plan de Acción ha abierto un debate sobre la reforma de las instituciones financieras y ha obligado a los Estados miembros a cumplir su propia legislación.

Entonces, por un lado el Plan de Acción de FLEGT, con inclusión del sistema de licencias de FLEGT, tiene el potencial de crear oportunidades para que la sociedad civil impulse soluciones a asuntos muy políticos como los derechos a la tierra y de tenencia, la transparencia, la corrupción y la reforma de las leyes forestales, a menudo muy necesaria. Por otro lado, el Plan de Acción de FLEGT tiene el potencial de socavar las campañas nacionales y locales sobre estos mismos asuntos permitiendo, por ejemplo, que se adopten definiciones estrechas de legalidad, se excluya a los movimientos sociales y ambientales de la elaboración de la definición de legalidad y no se exijan requisitos mínimos para la adhesión a los acuerdos de asociación voluntarios.

Por ello es demasiado pronto para decir si el Plan de Acción de FLEGT tendrá un impacto positivo o negativo. Un motivo no menor es que los textos finales relativos a la reglamentación y el mandato de negociación, donde se detalla el proceso de desarrollo de un acuerdo de asociación, aún no han sido acordados y las negociaciones para los acuerdos de asociación todavía no han comenzado. Lo que está claro es que algunos elementos de la industria de la madera ya están utilizando el sistema de licencias de FLEGT para desviar la atención de la “producción sustentable” hacia la “producción legal”. Lo que también está claro es que algunas coaliciones de ONG están usando con éxito las oportunidades creadas por el Plan de Acción de FLEGT para impulsar soluciones a la corrupción endémica, la falta de transparencia y los conflictos relativos a la tenencia de la tierra. Lo que no está claro es si las delegaciones de la UE, quienes encabezarán las negociaciones sobre los acuerdos de asociación voluntarios, apoyarán estas demandas. Muy a menudo las delegaciones de la UE se han servido del argumento de la soberanía para apoyar los intereses de la industria maderera por encima de los de los residentes locales.

En distintas declaraciones conjuntas, las ONG de Europa y el Sur han explicado en gran detalle las condiciones que creen necesarias para que el sistema de licencias de FLEGT sea efectivo (véase www.fern.org). Depende ahora de los Estados miembros de la UE decidir si tienen el suficiente coraje como para aceptar la mayoría de estas condiciones. De no ser así, a las ONG de Europa y el Sur no les quedará otra opción que denunciar el sistema de licencias de FLEGT y obligar a sus gobiernos a centrarse en otras medidas, algunas de las cuales se destacan en el Plan de Acción de FLEGT, para enfrentar las causas subyacentes del madereo ilegal y, lo que es más importante, el madereo insustentable.

Por Saskia Ozinga, FERN, correo-e: saskia@fern.org, <http://www.fern.org>