

# GUIA ADAPTADA

Manual de monitoreo forestal independiente para comunidades y sociedad civil de Centroamérica





# GUIA ADAPTADA

## Manual de monitoreo forestal independiente para comunidades y sociedad civil de Centroamérica



Asociación Coordinadora Indígena y Campesina  
de Agroforestería Comunitaria Centroamericana

San José, Costa Rica

2009

Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACICAFOC) es una organización de base comunitaria cuya sede se encuentra en Costa Rica desde 1991. Apolítica y dinámica, se distingue por su flexibilidad y capacidad adaptativa ante los cambios acelerados que experimentan las comunidades rurales en América Central. Está conformada por 60 organizaciones de base distribuidas en toda Centroamérica.

Sus áreas de trabajo son:

- Manejo Comunitario de Bosques
- Producción y Comercialización Sostenible
- Servicios Ambientales y Agua
- Turismo Comunitario

634.9

AZ996m Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana.

Manual de monitoreo forestal independiente para comunidades y sociedad civil de Centroamérica / Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana. -- 1a. ed. -- San José, C.R.: Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana, 2009.  
60 p.; 8.5 x 11 cm.

ISBN 978-9968-592-03-1

I. Desarrollo forestal. 2. Monitoreo. 3. Medio ambiente.  
4. Indicadores ambientales. I. Azofeifa, Pablo, coord. II. Título.

Créditos

Este documento es una producción de:



Textos  
Filippo Del Gatto  
Arturo Ureña  
Evelyn Chavez

Supervisión y revisión técnica:  
Pablo Azofeifa  
pabloazofeifa@yahoo.com

Edición y diagramación:  
Alexandra Cortés  
Producciones La Lechuza  
lalechuza@racsa.co.cr

Fotografías:  
Archivo ACICAFOC  
Alexandra Cortés

Todos los derechos reservados  
**ISBN 978-9968-592-03-1**

# ÍNDICE

Acrónimos .....	3
Agradecimiento .....	5
Presentación .....	7
1. ¿Qué es el monitoreo forestal independiente (MFI)?.....	9
1.1. El MFI en otros campos (ejemplo comparativo) .....	9
1.2. Objetivos y resultados clave del MFI .....	10
1.3. Enfoque de las actividades del MFI .....	11
2. ¿En cuál contexto se puede desarrollar el MFI? .....	12
2.1. Procesos internacionales .....	12
2.2. Gobernanza deficiente .....	13
2.3. Tenencia forestal .....	13
2.4. Actividad forestal y reducción de la pobreza .....	14
2.5. Naturaleza de la ilegalidad .....	15
2.6. Debilidades en la legislación forestal .....	15
2.7. Debilidades en la administración y el control .....	16
2.8. Debilidades en procesos legales y judiciales.....	17
2.9. Capacidad deficiente en el manejo forestal .....	17
2.10. Operaciones sospechosas .....	18
2.11. Actividad forestal comunitaria .....	19
3. ¿Dónde se necesita el MFI? .....	20
3.1. Estado del bosque .....	20
3.2. Comportamiento de la industria .....	20
3.3. Voluntad política .....	21
3.4. Corrupción .....	21
4. ¿Qué es el diseño del MFI? .....	23
4.1. Anfitriones y acuerdos institucionales .....	23
4.2. Convenio entre el monitor y la institución anfitriona.....	25
4.3. Comité de validación .....	26
4.4. Otras relaciones formales .....	28
5. ¿Cómo se implementa el MFI? .....	29
5.1. Primeros pasos .....	29
5.2. Ambiente político y organizativo .....	30
5.3. Leyes, reglamentos y procedimientos .....	30
5.4. Relaciones públicas y medios de comunicación .....	31

6. ¿Cuál es la misión de campo del MFI? .....	32
6.1. Planificación y preparación de una misión .....	32
6.2. Dónde dirigirse .....	32
6.3. Programación de misiones .....	34
6.4. Recolección de información previa a la misión .....	35
7. ¿Cómo se ejecuta una misión del MFI? .....	36
7.1. Reunión con funcionarios locales .....	36
7.2. Visita a otras partes interesadas .....	36
7.3. Misiones independientes .....	37
7.4. Documentación en el bosque .....	37
7.5. Informes de misión y seguimiento .....	39
7.6. Compilación del informe .....	39
7.7. Presentación del informe al comité de validación .....	42
7.8. Publicación del informe .....	42
7.9. Seguimiento .....	42
8. ¿Cómo son los sistemas de seguimiento de casos?.....	43
8.1. Análisis de la fase de inicio e informes recopilatorios .....	44
8.2. Relaciones de mediación .....	46
8.3. Cooperación con la autoridad forestal .....	46
8.4. Mantenimiento de relaciones durante la publicación de informes .....	46
8.5. Puntos de influencia .....	47
8.6. Incentivos y disuasivos .....	47
8.7. Mecanismo de resolución de disputas .....	48
8.8. Desarrollar confianza entre partes interesadas .....	48
9. ¿Cuál es la función de los donantes?.....	49
10. ¿Cuáles son los obstáculos? .....	50
11. ¿Cuáles son los indicadores de impacto? .....	51
11.1. Información y transparencia .....	54
11.2. Responsabilidad y profesionalismo .....	54
12. ¿Cuáles son las consideraciones en el campo? .....	55
12.1. Seguimiento de infracciones .....	55
12.2. Comportamiento cambiante de la industria .....	55
12.3. Gobernanza e influencia en el contexto político .....	56
12.4. Responsabilidad compartida .....	56
12.5. Participación ciudadana .....	57
12.6. Impulso para la reforma .....	57
Referencias .....	58

## Acrónimos

ACV	Acuerdo de Cooperación Voluntaria
AFE-COHDEFOR	Administración Forestal del Estado, Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
AFLEG	<i>Africa Forest Law Enforcement and Governance</i> ([Iniciativa de] África para la Aplicación de la Legislación Forestal y la Gobernanza)
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CIP	<i>Center for International Policy</i> (Centro para Políticas Internacionales)
CITES	<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i> (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres)
CONADEH	Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras
EIA	<i>Environmental Investigation Agency</i> (Agencia de Investigación Ambiental)
ENA FLEG	<i>Europe and North Asia Forest Law Enforcement and Governance</i> ([Iniciativa de] Europa y Norte de Asia para la Aplicación de la Legislación Forestal y la Gobernanza)
EU FLEGT	<i>European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i> ([Iniciativa de la] Unión Europea para Aplicación de la Legislación Forestal, la Gobernanza y el Comercio)
FEMA	Fiscalía Especial del Medio Ambiente, Honduras
FLEG	<i>Forest Law Enforcement and Governance</i> (Aplicación de la Legislación Forestal y Gobernanza)
GPS	<i>Global Positioning System</i> (Sistema de Posicionamiento Global)
INAFOR	Instituto Nacional Forestal, Nicaragua
MAO	Movimiento Ambientalista de Olancho, Honduras
ME	Memorando de entendimiento
MFI	Monitoreo forestal independiente
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PARN	Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales, Nicaragua
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Perú





## Agradecimiento

El Comité Técnico de Bosques de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACICAFOC), queremos agradecer a Global Witness por permitirnos utilizar su Guía sobre Monitoreo Forestal Independiente como base para la adaptación del *Manual de Monitoreo Forestal Independiente para Comunidades y Sociedad Civil de Centroamérica*.

Agradecemos también al programa "Aplicación de la Legislación Forestal y la Gobernanza" (FLEG, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, operado con fondos DFID UK, ya que con su apoyo financiero desarrollamos las actividades que permitieron concretizar esta valiosa herramienta la cual permitirá afianzar la gobernanza forestal en la región y reducir eventualmente la tala y el comercio ilegal de madera en Centroamérica.

Gracias a todo el personal de las administraciones forestales que estuvo involucrado en este proceso, a los líderes y lideresas comunitarias e indígenas y a la gran cantidad de representantes del sector industrial y de organizaciones no gubernamentales en Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, por sus aportes.



Hace algunos años resultaba complicado hablar en público sobre corrupción e ilegalidad en el sector forestal. Recientemente, se ha aceptado que existe un problema y que las personas que están en el poder tienen la obligación de actuar porque los impactos sociales, ambientales y económicos de dicha ilegalidad son hoy mejor entendidos. Por esto, el debate público se ha intensificado e incluso han comenzado a surgir soluciones potenciales.

En el 2001, el Banco Mundial estimó que la tala ilegal le cuesta a los gobiernos de los países productores de madera unos US\$5000 millones por año en ingresos perdidos. Por su parte, se calcula que las pérdidas financieras directas por la tala ilegal en Nicaragua ascienden a US\$4 millones por año y en Honduras a los US\$11 millones anuales. El resto de los países centroamericanos no registra cifras tan significativas, pero es claro que la ilegalidad influye en el ámbito social y político: existe explotación de mano de obra y se coarta el principio de legalidad.

Y es que, el sector forestal es vulnerable ante los problemas de una gobernanza deficiente. La actividad maderera se puede desarrollar con un bajo nivel de inversión (basta una motosierra y algún medio de transporte), pero el valor del producto es alto. En un contexto de gobernanza deficiente, la tala y comercio ilegal de productos forestales promueven y se ligan a la corrupción, fraude y crimen organizado. Las consecuencias son bien conocidas: explotación forestal insostenible, daño ambiental, complicidad institucional, trastornos sociales, conflictos y presión en los precios de la madera (un estudio reciente calculó que los productos ilegales disminuyen los precios mundiales entre un 7% al 16% en promedio).

El monitoreo forestal independiente (MFI) ha sido reconocido como una contundente herramienta para contribuir a mejorar la gobernanza en el sector forestal. Donde ha sido probado, ha resultado altamente efectivo en revelar fallos sistemáticos en la aplicación de la ley y en identificar dónde necesitan reforma las políticas y las leyes, así como en hacer el seguimiento de las irregularidades detectadas. El MFI no se refiere sólo a la aplicación de la ley, sino también a la buena gobernanza, la transparencia y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El presente manual es una adaptación de la “Guía de Monitoreo Forestal Independiente” producida por *Global Witness* en el 2005 y pretende contribuir a dicho objetivo, facilitando la participación activa de comunidades y organizaciones de la sociedad civil en iniciativas de MFI. Para ello, se ha adaptado el texto original al nuevo contexto y audiencia, incluyendo ejemplos concretos de las experiencias de MFI en Honduras y Nicaragua, cuyos informes de campo y otros resultados se encuentran a disposición pública en [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org) (para Honduras y Nicaragua) y en [www.conadeh.hn](http://www.conadeh.hn) (para Honduras).

Se espera que este material se convierta en un apoyo para que estas comunidades y organizaciones monitoreen el uso de los recursos forestales y puedan pedir a sus gobiernos una rendición de cuentas sobre esta gestión. Empoderar a dichos actores es una labor fundamental en el camino hacia la sostenibilidad de los recursos naturales y reducción de la pobreza en ambos países.



*Para recopilar información se realizaron diversas capacitaciones en Nicaragua y Honduras.*

# 1. ¿Qué es el monitoreo forestal independiente (MFI)?

El monitoreo forestal independiente (MFI) consiste en utilizar una entidad independiente que proporcione una evaluación del cumplimiento del marco legal y observe y asesore los mecanismos administrativos y de control implementados por las autoridades forestales.

De esta forma, el MFI busca trabajar con gobiernos, sociedad civil y sector privado con el fin de brindar información objetiva sobre la aplicación de la legislación forestal y realizar una evaluación imparcial de los mecanismos administrativos y de control. En este contexto, trata además de identificar los procesos de la actividad ilegal y la corrupción con la finalidad de sugerir dónde el sistema necesita cambios y cómo pueden llevarse a cabo.

## 1.1. El MFI en otros campos (ejemplo comparativo)

El planteamiento del MFI es comparable en algunos aspectos con el proceso que realizan los observadores durante los comicios electorales (Destacado 1).

### Destacado 1. El mandato para los observadores de elecciones

Por lo general, el equipo de observadores en las elecciones se involucra sólo cuando está claro de que será bien recibido por las principales fuerzas políticas de un país y que no es percibido como una imposición. Una prioridad fundamental es respetar la soberanía de dicha nación.

No existe ninguna convención universal sobre el monitoreo de elecciones pero algunas instituciones han desarrollado principios recomendables. Los Principios de Asistencia Electoral de la ONU incluyen, entre otras, la necesidad de que exista confianza en el proceso electoral, evaluar la legitimidad de un proceso (como la detección de posibles fraudes) y ofrecer sugerencias para mejorar.

Los informes de estos observadores son por lo general entregados a la comisión electoral del país; también, son hechos públicos por la organización responsable (ONU, OEA u otras). El gobierno receptor no tiene la obligación de seguir las recomendaciones de los informes, pero enfrenta la publicidad que rodea una elección, incluyendo los comentarios de los observadores.

En este caso también el monitor tiene un papel oficial aunque independiente, y su función es informar acerca del desempeño de las instituciones y funcionarios responsables de controlar el desarrollo de las competencias electorales, pero no tomar su lugar. Tanto para la observación de elecciones como en el MFI, los informes son puestos a disposición del público.

En general, todos los monitores luchan para mantener los más altos estándares de objetividad y respetar los protocolos, pero al mismo tiempo los monitores y otras personas esperan que se actúe con base en su evidencia a través de mejoras en los sistemas de gestión gubernamental.

## 1.2. Objetivos y resultados claves del MFI

El MFI pretende hacer una contribución directa hacia los objetivos de la buena gobernanza del sector forestal, en particular en (i) el fortalecimiento del cumplimiento de las leyes en el sector forestal, (ii) la mejora de la normativa forestal donde sea necesaria, y (iii) la promoción de una mayor participación pública en estos temas.

Los resultados clave del MFI que pueden alcanzarse son:

- Aumentar la información objetiva y creíble sobre el estado de la gobernanza forestal.
- Mejorar la gobernanza a través de mayor transparencia, debate informado y participación más amplia.
- Mayor entendimiento de la ley y de su nivel de cumplimiento, incluyendo una mejor detección de las actividades ilegales.
- Empoderar a las comunidades y la sociedad civil con el fin de mejorar su capacidad de vigilancia de los recursos forestales.

El MFI es un instrumento para asegurar que los beneficios obtenidos por el aprovechamiento de los recursos naturales son equitativamente compartidos por todas las partes interesadas; en otras palabras, que sean llevados del operador ilegal al Estado y hacia las comunidades.

### 1.3. Enfoque de las actividades del MFI

El MFI se basa en investigaciones de campo mediante las cuales el monitor independiente observa y documenta las actividades, legales e ilegales, en el bosque y a lo largo del proceso de comercialización.

Hay una serie de puntos donde dicho monitoreo puede ocurrir:

- La asignación inicial de toda la gama de permisos de aprovechamiento y otras autorizaciones relevantes.
- La implementación de los planes de manejo forestal y la gestión de las operaciones de tala, extracción y transporte.
- El procesamiento y comercialización de los productos forestales.
- El cobro y distribución de impuestos, multas y otros pagos, incluyendo sistemas de distribución de los beneficios.
- La credibilidad del MFI reside en su capacidad de investigar situaciones delicadas y de adherirse estrictamente a su compromiso de llevar a cabo un trabajo objetivo e independiente.

Cabe enfatizar que un monitor sólo produce información concreta, presentada de forma neutral. En ningún momento el trabajo del monitor puede reemplazar el accionar de los organismos de control y claramente no tiene ninguna competencia en tomar acciones contra infracciones forestales, mucho menos puede decidir cambios en políticas y procedimientos. En todo momento, dichas responsabilidades quedan bajo la autoridad de las instituciones gubernamentales competentes.



*El MFI se basa en estudios que se realizan directamente en el campo, donde el monitor observa y documenta todas las acciones legales e ilegales que va registrando.*

## 2. ¿En cuál contexto se puede desarrollar el MFI?

El MFI opera dentro de un marco social, institucional y político complejo. Este capítulo esboza las principales dimensiones de dicho marco.

### 2.1. Procesos internacionales

Los gobiernos en países productores y consumidores, con asistencia de organizaciones internacionales, han favorecido el desarrollo de una serie de acuerdos internacionales, como los siguientes:

**Certificación.** Las iniciativas de certificación se basan en la acción voluntaria de industrias, dueños de bosques o comunidades y cubren aspectos ambientales, laborales, comunitarios, económicos y legales. Sobre todo depende de la voluntad de los operadores del sector forestal para hacer la inversión necesaria, lo cual a su vez requiere que exista una clara ventaja de mercado para hacerlo.

**Declaraciones.** Declaraciones de intención en el ámbito regional. Por ejemplo, la Iniciativa para la Aplicación de la Legislación Forestal y la Gobernanza (FLEG, por sus siglas en inglés).

**Acuerdos bilaterales.** Entre países o bloques productores y consumidores de madera.

Un problema evidente con los acuerdos intergubernamentales es que demandan mucho tiempo para negociarse y aún más para llevarse a cabo. Mientras tanto, los madereros ilegales continúan operando con impunidad. Por lo tanto, es urgente desarrollar herramientas prácticas de verificación de la legalidad, orientadas al trabajo de campo y útiles para las instituciones gubernamentales, ONG, comunidades, municipalidades u otras entidades interesadas.

El MFI es una de estas herramientas y complementa otras iniciativas de dos formas:

- Tiene como objetivo proporcionar una solución provisional para detener la actividad ilegal de manera relativamente rápida.
- Contribuye a desarrollar soluciones de largo plazo, proporcionando un entendimiento en profundidad de los mecanismos de la ilegalidad.



## 2.2. Gobernanza deficiente

En principio, la actividad ilegal forestal puede parecer culpa exclusiva de aquellos que actúan fuera de la ley. Sin embargo, estos actores pueden hacerlo porque el Estado no está aplicando sus propias normativas. Cuando el recurso tiene un valor comercial y la gobernanza es débil son grandes los incentivos para extraer rápido. A su vez, las debilidades en las instituciones responsables proporcionan oportunidades de corrupción.

Para evitar este tipo de situación, debe implementarse un sistema efectivo de control que dependa tanto de instituciones estatales (auditores, poder judicial, poder legislativo) como de entes no estatales (medios de comunicación, comunidades y ONG).

## 2.3. Tenencia forestal

La tenencia forestal es a menudo una compleja capa de acuerdos consuetudinarios tradicionales, sistemas coloniales y derechos privados.

Al mismo tiempo, la importancia de la participación de las comunidades en la gestión de los recursos forestales es cada vez más reconocida. La capacidad de una comunidad de obtener un título legal de un bosque es ahora una realidad en muchos países de la región, al menos en teoría. Sin embargo, la realización de ejercicios de mapeo (incluyendo la digitalización), la resolución de conflictos y el desarrollo de metodologías participativas, aunque son fundamentales, son procesos lentos y costosos.

Estas consecuencias aumentan las probabilidades de choques y conflictos alrededor de los recursos forestales, como demuestra la experiencia del Movimiento Ambientalista de Olancho (MAO) en Honduras. Las herramientas y planteamientos disponibles a través del MFI tienen el potencial de usarse de forma efectiva más allá de las operaciones forestales, investigando asuntos más amplios de la gobernanza forestal, como la problemática de la tenencia de las tierras con bosque.



*La participación de las comunidades en la gestión de los recursos forestales es cada vez más reconocida.*

## 2.4. Actividad forestal y reducción de la pobreza

El potencial de la actividad forestal a escala industrial y el de la forestería comunitaria para mitigar (o exacerbar) la pobreza rural es un tema complejo y objeto de amplio debate. Por ejemplo, en Centroamérica es difícil encontrar evidencia de que la actividad maderera industrial contribuya a mitigar la pobreza; sin embargo, los vínculos entre la industria maderera y los abusos contra las comunidades locales están ampliamente documentados.

Aunque la lucha contra la ilegalidad en la actividad forestal pueda ser una herramienta para mitigar la pobreza, la mitigación de la pobreza es en sí misma una herramienta para combatir la actividad maderera ilegal.



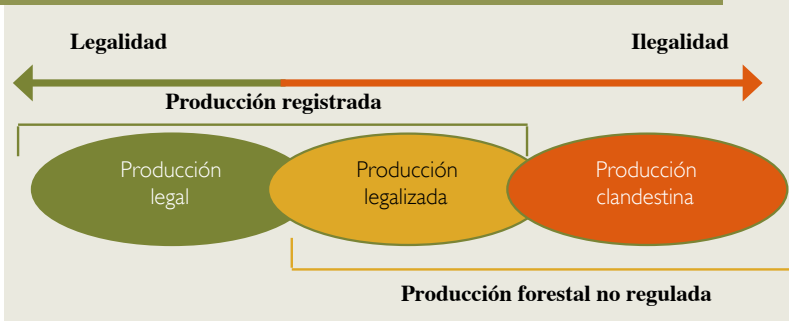
*Las poblaciones locales pueden dedicarse a la actividad maderera para complementar sus ingresos de otras actividades como la agricultura. A pequeña escala, esto no constituye un problema pero la relativa informalidad del sector, en comparación con otros, permite a los mayores inversores explotar tanto el recurso como a las poblaciones locales.*

## 2.5. Naturaleza de la ilegalidad

El Banco Mundial estimó en el 2001 que la tala ilegal le cuesta a los gobiernos de los países productores unos US\$5000 millones anuales en ingresos perdidos. Además, señaló que las economías de estos países pierden US\$10.000 millones por año (Contreras-Hermosilla, 2002). En Centroamérica, se calcula que las pérdidas financieras directas a causa de la tala ilegal ascienden a US\$4 millones por año para el gobierno de Nicaragua y a unos US\$11 millones anuales en Honduras (Richards et ál., 2003).

Y es que, no es fácil distinguir entre tala legal e ilegal ya que pueden existir áreas "grises" donde es difícil establecer el grado de legalidad, en especial si falta, como ocurre en la mayoría de los países de la región, una definición clara y consensuada sobre qué se entiende por legalidad en la producción y comercio forestal (Figura 1).

Figura 1. Legalidad e ilegalidad en la producción forestal.



Fuente: Del Gatto, 2004.

## 2.6. Debilidades en la legislación forestal

La falta de claridad en la ley es un serio defecto y puede existir en diferentes niveles: cuando los textos legales son inaplicables para la gente, cuando otras leyes contradicen la legislación forestal, cuando la propia legislación y los reglamentos forestales se contradicen y cuando hay un vacío en la ley. La confusión también puede derivar de una proliferación de requisitos para permisos y licencias. Además, si las sanciones que establece la ley son débiles, no actuarán como disuasivo para la ilegalidad. Por último, si las partes interesadas perciben que una ley es "injusta", es probable que la incumplan.

### 2.6.1. Leyes irrealistas o no viables

La complejidad de algunos requerimientos legales es significativa para operadores de pequeña escala y comunidades rurales desfavorecidas. La elaboración de un plan de manejo forestal detallado, por ejemplo, puede ser un requisito imposible de cumplir para muchos finqueros (as) o comunidades.

### 2.6.2. Superposición de leyes de otros sectores

La legislación creada para diferentes sectores a menudo afecta al sector forestal. La legislación sobre tierras es crítica en este sentido. Además, la construcción de caminos, el desarrollo agrícola y la minería son áreas comunes donde las políticas que favorecen el desarrollo macroeconómico muchas veces no toman en cuenta el impacto sobre el bosque.

### 2.6.3. Proliferación de permisos, licencias y contratos

En Centroamérica una fuente común de confusión es por causa del requerimiento de múltiples permisos y autorizaciones para operar. Cada una de estas autorizaciones es casi siempre una oportunidad para hacer un soborno. Además, el atraso en el otorgamiento de un permiso tiene un efecto dominó (en cascada) sobre muchos otros trámites administrativos, creando así más incentivos para la corrupción, los llamados *arreglos bajo la mesa*.

## 2.7. Debilidades en la administración y el control

En los países de la región los recursos humanos y financieros de las autoridades competentes son a menudo inadecuados para proporcionar un cumplimiento eficiente de los trámites administrativos de la producción forestal, en especial en zonas remotas ricas de recursos forestales.

Esta situación, intensificada por complejos procedimientos administrativos y excesivos trámites burocráticos, explica en parte porque ciudadanos que respetarían la ley se sienten tentados a recurrir a la ilegalidad como la única forma en la cual pueden usar los recursos forestales de los que han dependido tradicionalmente.

Por otra parte, la aplicación de la ley se debilita cuando falta cooperación entre instituciones; por ejemplo, procuradores, fiscales, guardias de parques nacionales, policías y militares.

## 2.8. Debilidades en procesos legales y judiciales

De la misma forma que el sistema de aplicación de la ley en el bosque presenta debilidades, el sistema judicial también abre portillos para abusos. La credibilidad de cualquier poder judicial depende de su independencia pero en algunos contextos, los intereses afectan los procesos judiciales y las oportunidades de sobornos pueden ser numerosas tanto dentro del sistema judicial como a través de negociaciones extrajudiciales. Además, en ocasiones las multas e indemnizaciones no representan el costo real de la actividad ilegal.

## 2.9. Capacidad deficiente en el manejo forestal

La industria maderera es, casi siempre, el grupo más poderoso con responsabilidad directa del manejo forestal. En general, se espera que las empresas hagan más que simplemente cortar árboles. Sus planes de trabajo deben reflejarse en “planes de manejo forestal sostenible” que requieren la aprobación de la autoridad forestal. Pese a esto, existen una serie de debilidades que se producen por la falta de incentivos y/o la carencia de voluntad de las empresas para cumplir con las normativas establecidas.

Por ejemplo, en Centroamérica es común encontrar planes de manejo casi idénticos para áreas forestales distintas; es decir, parece no existir una producción de planes individuales para áreas específicas que incluyan un entendimiento real de las condiciones locales.



*Es importante notar que la tala ilegal no sólo afecta al sector forestal, también perjudica a toda la economía del país. Los flujos financieros asociados con la tala ilegal van hacia el sector no formal y estimulan inversiones especulativas, turbias e ilegales.*

## 2.10. Operaciones sospechosas

**Copias.** La existencia de múltiples copias de planes de manejo o mapas, a menudo diferentes e incluso contradictorios, sugiriendo que pueden haber sido cambiados para reflejar las realidades en la práctica. Un ejemplo es el caso descrito en el informe de misión #5 del proyecto piloto de MFI en Nicaragua [http://www.globalwitness.org/media\\_library\\_get.php/366/informe\\_005es.pdf](http://www.globalwitness.org/media_library_get.php/366/informe_005es.pdf)

**No correspondencia.** La falta de correspondencia entre los informes del volumen talado y el transportado; la declaración de madera como proveniente de áreas de donde no proviene; la declaración de madera recientemente talada como muerta, plagada o abandonada. Ejemplos de estos tipos de prácticas son documentados en el informe de misión #6 de Honduras [http://www.conadeh.hn/pdf/informes/monitoreo\\_forestal/Informe\\_MFI\\_6.pdf](http://www.conadeh.hn/pdf/informes/monitoreo_forestal/Informe_MFI_6.pdf)

**Organizaciones fantasma.** La utilización de testaferros u organizaciones fantasma que en realidad no tienen una base social y existen sólo en el papel, hacen difícil identificar el poder real que se encuentra detrás de las operaciones. Casos así han sido descritos en algunos informes de Honduras, como los #8 y 14 [http://www.conadeh.hn/pdf/informes/monitoreo\\_forestal/Informe\\_MFI\\_8.pdf](http://www.conadeh.hn/pdf/informes/monitoreo_forestal/Informe_MFI_8.pdf) [http://www.conadeh.hn/pdf/informes/monitoreo\\_forestal/Informe\\_MFI\\_14.pdf](http://www.conadeh.hn/pdf/informes/monitoreo_forestal/Informe_MFI_14.pdf)

**Subcontratación repetida.** Esto ocasiona numerosas operaciones a una escala justo por debajo del umbral de manejo o permiso particular, como se reporta en el informe #4 de Nicaragua [http://www.globalwitness.org/data/files/projects\\_nicaragua\\_downloads/Informe004\(Es\).pdf](http://www.globalwitness.org/data/files/projects_nicaragua_downloads/Informe004(Es).pdf)



*La participación comunal es un proceso importante durante el MFI.*

## 2.11. Actividad forestal comunitaria

La participación de las comunidades en el manejo forestal se ha vuelto crecientemente importante como un mecanismo para fortalecer el capital económico y social de las comunidades pobres. Esta es una tendencia destinada a seguir creciendo en la medida en que las comunidades se fortalezcan en la realización de reclamos sobre la tenencia y uso de los recursos forestales.

La experiencia de Nicaragua, Panamá y otros países de la región indica que muchas veces los arreglos que las comunidades hacen con empresas madereras para el aprovechamiento de sus bosques son conflictivos y a menudo las empresas (y a veces también las comunidades) no cumplen con las obligaciones establecidas en los contratos. Se trata entonces de un área de trabajo prioritario para el MFI donde las comunidades pueden (y deben) ejercer un papel esencial en su implementación.



*Las comunidades enfrentan un gran desafío a la hora de preparar e implementar los planes de manejo que a menudo se les exigen. Por lo tanto, en muchas ocasiones, establecen arreglos y contratos con empresas madereras para el aprovechamiento de sus bosques.*

## 3. ¿Dónde se necesita el MFI?

Con el fin de cumplir con sus objetivos, el MFI necesita tener una base de apoyo amplia. Ese apoyo es generado por el entendimiento de cómo se usa el bosque y los factores ambientales y sociales pertinentes. Estos abarcan cuatro áreas interrelacionadas las cuales se presentan a continuación:

### 3.1. Estado del bosque

El valor del bosque y su escala de las amenazas determinarán los recursos que se pueden justificar para su protección.

Algunos factores a considerarse son:

- Producción de madera y productos no maderables
- Protección de cuencas hidrográficas
- Valores de biodiversidad
- Conservación del suelo
- Actividades agrícolas y funciones sociales como la recreación

### 3.2. Comportamiento de la industria

Cuando el sector maderero es una fuente principal de ingresos es necesario, tanto para el gobierno como para la sociedad en general, que se gestione de forma apropiada para que la actividad económica no se vea lesionada con sus consecuentes efectos negativos en la escala social. Los datos sobre la capacidad industrial, el comercio y sus discrepancias comerciales ayudarán a guiar a los tomadores de decisión a proponer soluciones realistas y adecuadas con la realidad del sector.

El monitoreo también puede ser útil en la industria. De hecho, el deseo de tener un escenario donde el negocio legítimo ya no se vea minado por la actividad ilegal es un poderoso motivador para el cambio. Esto es evidente en las experiencias de Honduras y Nicaragua, donde varios representantes de la industria forestal han manifestado su apoyo al MFI. En Nicaragua algunos empresarios incluso han solicitado misiones del monitor a sus sitios de aprovechamiento para demostrar que la información negativa ofrecida por los medios de comunicación o aseverada por algunas instituciones del Estado a veces no está basada en la realidad.



### 3.3. Voluntad política

La buena gobernanza requiere libertad de acceso a la información, una relación constructiva entre actores, participación, responsabilidad pública, transparencia y separación de poderes.

El grado en que los componentes de la buena gobernanza están presentes, así como la voluntad del país para fomentarlos (gobierno y ciudadanos), influenciará la aceptabilidad y efectividad del MFI.

### 3.4. Corrupción

La voluntad política para mejorar la gobernanza encuentra un obstáculo en la corrupción. Pese a ello, los mecanismos de la corrupción son a menudo complejos y es indispensable examinar su naturaleza con mayor detalle. Las actividades de monitoreo ayudan a entender y exponer cómo operan estos mecanismos.

El MFI requiere un mínimo de compromiso, a los niveles más altos, ante el principio de legalidad y por las responsabilidades de los cargos públicos. En estas situaciones, los problemas de gobernanza todavía pueden ser serios. El MFI puede ayudar a contrarrestar tanto la corrupción sin colusión<sup>1</sup> como la con colusión, pero es particularmente apropiado en el último caso, donde “ni quien paga el soborno ni quien lo recibe tienen un incentivo para denunciar o protestar: Así, la corrupción con colusión es insidiosa y difícil de detectar y por lo tanto es más persistente” (Smith et ál., 2003), (Cuadro 1).



*Las capacidades investigativas del MFI, combinadas con las pruebas recabadas en el campo, pueden aclarar los complejos vínculos entre diferentes actores que operan de forma ilegal.*

1. Colusión: complicidad, confabulación, arreglo, pacto. La colusión en licitaciones supone una toma de acciones en contra del Estado Federal y los gobiernos locales para inhibir la capacidad del gobierno de obtener productos y servicios al precio más bajo posible.

Cuadro 1. Una posible tipología de la corrupción.

	<b>Corrupción sin colusión</b>	<b>Corrupción con colusión</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sobornos por actividad legal (ej., obtención de un permiso)</li> <li>■ Traslada los costos al sector privado</li> <li>■ Favorecida por un gobierno fuerte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Confabulación con la industria para robar al Estado.</li> <li>■ Los sobornos son pólizas de seguros obtenidas para evitar multas por actividad ilegal.</li> <li>■ Favorecida por gobiernos débiles.</li> </ul>
<p><b>Gobierno fuerte</b></p> <p>Políticamente estable, mantiene la ley y el orden, hace cumplir los contratos. Posiblemente autoritario</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Capaz de maximizar la porción total de sobornos de actividades complementarias (ej., tala y transporte)</li> <li>■ Poder para coordinar; por lo que el abastecimiento no responde a grandes demandas de sobornos</li> <li>■ Tasas asombrosamente altas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El gobierno fuerte teme una potencial pérdida en los ingresos.</li> <li>■ Pero esto no se aplica a dimensiones ambientales y sociales sin ningún impacto explícito sobre los ingresos (ej., violaciones de la buena práctica); por lo tanto, hasta el gobierno fuerte podría confabular en este caso.</li> </ul>
<p><b>Gobierno débil</b></p> <p>Gobierno precario, estado anárquico, disputas locales. Posible consecuencia de descentralización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gobierno comparativamente incapaz de coordinar la porción de sobornos</li> <li>■ Entrada libre, lo que da oportunidad de crear nuevos permisos y nuevos sobornos</li> <li>■ Anárquico. Múltiples sobornos por operaciones legales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sector privado capaz de bajar el costo de los sobornos porque la aplicación de la ley es débil.</li> <li>■ La inestabilidad significa que los funcionarios están ansiosos de maximizar los beneficios en el corto plazo.</li> <li>■ La corrupción. Ej., la evasión impositiva o las exportaciones, quizá será mayor que en un gobierno fuerte.</li> </ul>

El diseño del MFI es crítico para su éxito y requiere mucha atención. Puede comenzar como un proyecto financiado por la cooperación internacional, pero las funciones del MFI deberían finalmente evolucionar hacia un componente permanente de la gobernanza del sector forestal, llevado a cabo por organizaciones locales.

### 4.1. Anfitriones y acuerdos institucionales

A diferencia del monitoreo externo que tiene un mandato propio, el MFI —como servicio— debe remitirse a una institución del país que asuma la propiedad de los informes y esté comprometida a actuar con base en las recomendaciones. Los acuerdos institucionales variarán con las circunstancias locales, pero en casi todos los casos se deberían emplear ciertos principios para estructurar una iniciativa de MFI:

**Sistema de coordinación.** Un sistema de trabajo que permita planificar y autorizar las actividades del monitor. Esto, a su vez, sirve para justificar las decisiones sobre dónde y qué monitorear.

**Amplia participación.** Así se asegura la responsabilidad y la rendición de cuentas. Como se describe más adelante, un mecanismo de participación que a menudo puede ser útil es el establecimiento de un comité de múltiples actores, el cual valida y adopta las constataciones de los informes de campo, y proporciona un amortiguador entre el monitor y los intereses creados.

**Informes.** Se requiere un sistema claro de presentación y de propiedad de los informes, quizá otorgando algún estatus legal.

**Voluntad.** La voluntad de retener la independencia y credibilidad del MFI debe ser mantenida por todas las partes, independientemente de los cambios políticos.

**Autoridades públicas.** La participación de autoridades públicas clave implicadas en actividades relacionadas: policía, militares, poder judicial, ministerios de finanzas, desarrollo o economía, reguladores de aduanas y comercio.

**Sociedad civil.** La participación de organizaciones de la sociedad civil, en particular aquellas con credibilidad y dedicadas a temas

relacionados con la buena gobernanza en el sector forestal y en la sociedad en general.

**Donantes.** Un papel proactivo y prominente de comunidad de donantes puede ayudar a aliviar la presión sobre el monitor en el caso de investigaciones de empresas o personas políticamente influyentes. Estos donantes pueden contribuir a proteger el MFI de interferencias indebidas.

**Resolución de controversias.** Se requiere de una buena definición de los mecanismos y disposiciones para resolver controversias en caso de diferencias entre las partes. Los procedimientos relativos a quejas y arbitraje cuando hay conflictos deberían ser especificados.

Al aplicar estos principios, deben considerar tres niveles de participación:

- El convenio entre el monitor y la institución anfitriona
- Un comité de validación
- Posibles relaciones formales con otras partes interesadas.

Cada uno de estos elementos tiene implicaciones para los otros dos. Las siguientes tres secciones describen los elementos esenciales de cada uno.



*"La tala ilegal (o producción forestal no controlada) se define como toda aquella producción de madera llevada a cabo sin autorización o sin respetar lo autorizado. Por esto, incluye tanto la producción clandestina (que escapa totalmente de los controles estatales, no paga ningún impuesto y no es incluida en las estadísticas oficiales) como la producción legalizada (acompañada por ciertos documentos y permisos, en regla con el pago de impuestos y registrada en las estadísticas, pero que en realidad ha sido producida fraudulentamente, sin respetar lo autorizado)"*  
(Tala ilegal, Internet).

## 4.2. Convenio entre el monitor y la institución anfitriona

El MFI trabaja con muchas partes interesadas pero no sería viable tener a todos los socios o socias como partes contractuales.

El socio individual más importante es el anfitrión, para el cual pueden presentarse diferentes modalidades:

### 4.2.1. Autoridad forestal

El anfitrión natural para el MFI es el ministerio o institución responsable para el buen manejo y control de los recursos forestales. Por lo general, éste ha sido el caso hasta la fecha.

En países en los cuales la autoridad forestal actúa regulando y administrando el recurso forestal, la responsabilidad de un comité de validación es crítica como una fuerza equilibradora. En algunas situaciones, existen también buenos argumentos para que el anfitrión del MFI sea distinto al de la autoridad forestal, ya que el trabajo del monitor se enfoca también hacia la observación de las funciones de dicha organización.

### 4.2.2. Otros anfitriones potenciales

Aparte de la autoridad forestal, se pueden considerar varias opciones:

- Comisiones de ambiente del Poder Legislativo
- Ministerios afines
- Comisiones multisectoriales
- Comités técnicos de instituciones relevantes
- Comisiones de derechos humanos o defensores del pueblo

### 4.3. Comité de validación

Como se ha mencionado, un mecanismo de participación que puede fortalecer una iniciativa de MFI es el establecimiento de un comité de validación cuya función es revisar y validar los informes del MFI.

Un comité de validación contribuye a crear un impacto positivo en el largo plazo contra la tala ilegal, ya que promueve un entendimiento acerca de mejoras necesarias en políticas y procedimientos; además, da seguimiento a casos individuales. Su función no es dirigir al monitor ni cuestionar los hechos constatados durante las investigaciones. El papel del comité se acerca más al de una revisión técnica neutral, frente al cual el monitor debe sustentar sus evidencias y justificar sus conclusiones. El comité de validación puede recomendar cambios en los informes con el fin de aclarar hechos, mejorar la objetividad y proporcionar recomendaciones adicionales antes de que dichos informes sean validados para su posterior publicación.

#### 4.3.1. Procedimientos del comité de validación

Los procedimientos del comité de validación deben ser diseñados de forma cuidadosa. Algunos de sus principios básicos son los siguientes:

**Reuniones.** Deben ser programadas de manera constante.

**Miembros.** El número de miembros debe limitarse para facilitar la operatividad de las reuniones; pero al mismo tiempo, debe ser suficientemente amplio para representar a todas las partes interesadas.

**Informes.** Cada informe del monitor debe ser presentado al comité para analizar la consistencia de las conclusiones y recomendaciones con respecto a los hallazgos documentados. Luego se pueden acordar posibles revisiones, después de las cuales el informe se valida.

**Monitor.** El monitor no publica sus constataciones sin dar al comité la oportunidad de validarlas. Sin embargo, para mantener su independencia, en los casos en los cuales el comité no valide el informe dentro del marco temporal acordado por todas las partes, es necesario que el monitor tenga el derecho a publicar sus informes a pesar de que no sean validados por dicho comité. En caso contrario, la obligatoriedad de la validación por parte del comité podría ser utilizada de forma artificial para aplazar la publicación de informes que afectan intereses influyentes.

**Participantes.** Todos los participantes del comité tienen el mismo derecho de presentar sus puntos de vista. El monitor tiene derecho a justificar el contenido de sus informes. Se levantan actas de la sesión, se redactan, se aprueban por quien presida y se hacen circular días después de la reunión.

**Validación.** Una vez que es validado por el comité de validación, un “sello” o marca en la carátula de cada informe indica que ha adquirido este estatus. Si un informe es publicado sin ser validado, es relevante especificar esta situación en la portada del documento, señalando que no se logró su validación oficial por parte del comité establecido para este fin.

**Comité.** La existencia de un comité de validación debe eliminar el requerimiento de una aprobación por parte de la autoridad forestal o de la institución anfitriona. Dicho requisito usurparía la función del comité de validación, y se correría el riesgo de tener informes que nunca sean publicados porque su aprobación quedara siempre pendiente.

**Negociación y documentación.** La negociación y documentación de protocolos para el comité de validación pueden consumir mucho tiempo; sin embargo, este proceso ayuda a desarrollar la confianza y competencia de la organización anfitriona.



*El comité de validación puede recomendar cambios en los informes con el fin de aclarar hechos, mejorar la objetividad y proporcionar recomendaciones adicionales antes de que dichos informes sean validados para su publicación.*

## 4.4. Otras relaciones formales

El monitor interactúa con dos grupos de partes interesadas. Una de ellas es un grupo de un “círculo interno” con el cual el monitor tiene relaciones formales, y que abarca a las siguientes instancias: organización anfitriona, autoridad forestal, otras instituciones gubernamentales competentes y a veces la comunidad donante, como se indicó antes. El segundo grupo es un círculo más amplio, que incluye a comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil, industria forestal del sector privado, comunidades ambientales y consumidores internacionales.

Las relaciones con dichos grupos necesitan ser gestionadas de forma tal que no comprometan la credibilidad pública y la condición independiente del monitor. En general, esto significa que las discusiones acerca de investigaciones específicas sólo tienen lugar cuando la información recabada a través del MFI sea validada por un comité de validación y esté a disposición pública. Una vez publicados los informes del MFI pueden ser utilizados por cualquier persona interesada.

### 4.4.1. Organizaciones de la sociedad civil

Cuando el MFI es asumido por una ONG, en algunos círculos puede esperarse que el monitor se alíe con la “familia de ONG locales”. La sociedad civil local desde sus diversos actores (gobiernos locales, comunidades indígenas, colegios y gremiales, organizaciones ambientales, etc.) es una fuente potencial de información sobre posibles infracciones de la ley forestal que merecen ser investigadas y verificadas.

Asimismo, la sociedad civil es reconocida como crucial para la efectividad en el largo plazo del MFI debido a que puede llegar el momento en el cual muchas de las funciones del MFI sean asumidas por ONG locales. Por esto, el presente manual de monitoreo está dirigido a grupos de la sociedad civil. Cuando la ONG que ha estado llevando a cabo las funciones de MFI se prepara para pasar su trabajo a una local, puede ser apropiado establecer una relación formal de capacitación. No obstante, hasta que no se llegue a esa fase de traspaso y capacitación, es crucial que cualquier monitor oficial mantenga su independencia también con respecto al sector de ONG, ello en aras de conservar su credibilidad y objetividad.



### 5.1. Primeros pasos

Las experiencias de MFI han mostrado lo decisivo que resulta que todos los actores del sector forestal, incluyendo a las poblaciones locales, conozcan el trabajo del monitor, tanto sus objetivos como su metodología. Sin esta concienciación se corre el riesgo de malentendidos o de falsas expectativas. Por tanto, es trascendental realizar un proceso de consulta con todos los actores relevantes para explicar y compartir el funcionamiento del MFI. Asimismo, se debe discutir cómo adaptar el MFI a la realidad concreta del país e iniciar un proceso de creación de confianza entre las partes.

Durante esta primera fase, las misiones de campo y otros trabajos deben abordar tres requisitos principales:

- Entendimiento del ambiente político y organizativo en el cual opera la aplicación de la ley forestal.
- Adquisición de un conocimiento sólido de las leyes pertinentes.
- Comunicación con grupos clave de partes interesadas para obtener apoyo para los objetivos del MFI.



*La degradación del bosque también afecta negativamente a las poblaciones rurales y a las comunidades pobres debido a que ellas dependen más de los bienes y servicios que brindan estos ecosistemas.*

## 5.2. Ambiente político y organizativo

Los acuerdos institucionales para el MFI tienen que ser establecidos durante la etapa de diseño en la cual el monitor conoce a su socio contractual, financiador (es) y contrapartes competentes para la aplicación de la ley.

De esta manera, el monitor se familiariza con los actores principales de las instituciones involucradas (y sus interacciones), tanto en términos de organización formal como de poder real.

Es fundamental saber quién tiene la autoridad para hacer qué y en cuáles circunstancias, así como quién tiene el poder para influenciar en quienes toman las decisiones. El establecimiento y orientación del comité de validación es una etapa esencial en este sentido.

## 5.3. Leyes, reglamentos y procedimientos

Un entendimiento total del contexto social, político, histórico, administrativo y económico, así como información pertinente sobre el sector forestal y los procedimientos de control forestal, son fundamentales para permitir al monitor presentarse como una organización confiable y profesional.

También es fundamental desarrollar un conocimiento completo de la variedad de actividades administrativas, técnicas y económicas que se desarrollan en el sector forestal, con el fin de buscar toda la información oficial pertinente. Un monitor que sabe cómo acceder a una amplia gama de documentos será capaz de adaptarse, ya que las áreas de preocupación, geográfica o temática cambian con el tiempo.

Las condiciones de trabajo de los empleados (as) de las administraciones públicas deben también conocerse debido a que condicionan su capacidad de acción. En general, en los países de la región centroamericana las autoridades forestales tienen serias limitantes de recursos humanos y financieros, pero al mismo tiempo están cargadas de múltiples funciones de administración, control, fomento, investigación y otras. Es decir, no cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo de forma apropiada.

## 5.4. Relaciones públicas y medios de comunicación

Como se mencionó, es crucial dar publicidad a la iniciativa de MFI en especial durante las etapas tempranas de manera que las personas tengan la oportunidad de reaccionar ante ella. Así, podrán proporcionar información confidencial sobre actividades sospechosas o bien hacer un buen uso de los informes del monitor: Una campaña publicitaria podría incluir un comunicado y una conferencia de prensa, así como talleres adaptados a las necesidades de las diferentes partes interesadas.

Con el fin de gestionar de forma adecuada las expectativas que potencialmente se puedan crear, se debe aclarar el mandato del monitor, sus límites, derechos y responsabilidades ante las diferentes partes interesadas. Los medios de comunicación modernos y el acceso a Internet no están disponibles para todas las personas y es improbable que varios pobladores (as) de áreas forestales remotas se enteren a través de dichos medios. Por ende, se tienen que considerar otros medios como la divulgación mediante organizaciones civiles y ONG locales, folletos, radio, eventos informativos, talleres, entre otros.

Los primeros contactos con los medios de comunicación masiva (prensa escrita, radio y televisión) son útiles para difundir las oportunidades presentadas por el MFI y desarrollar una relación prolongada, ayudando de esta forma a contribuir e incentivar los debates sobre la gobernanza forestal.

Por otra parte, el monitor debe asegurarse de que la información no sea difundida antes de tiempo. El protocolo para publicar la información acordada con la institución anfitriona y/o la autoridad forestal debe ser respetado. El papel de los medios de comunicación es asegurar una divulgación amplia y comentar los informes sólo cuando estén publicados.



*La información que se difunde mediante los medios de comunicación masiva (prensa escrita, radio y televisión) debe estar revisada y validada por el grupo de expertos correspondientes con el fin de brindar información certera.*

## 6. ¿Cuál es la misión de campo del MFI?

Implica visitar un lugar (bosque, aserradero, fábrica, puerto, oficina gubernamental, etc.), sea en forma programada y sistemática o para validar sospechas previas. Por ejemplo, las adquiridas durante un sobrevuelo, análisis de datos o avisos.

### 6.1. Planificación y preparación de una misión

Existen dos enfoques complementarios para seleccionar un área para trabajo de campo. El monitor puede trabajar sistemáticamente a través de todas las áreas donde están ocurriendo las actividades forestales o centrar la atención en áreas específicas. El análisis de los permisos otorgados, de imágenes satelitales o de datos de producción y origen de productos forestales puede ayudar a identificar áreas problemáticas.

### 6.2. Dónde dirigirse

De acuerdo con su sistema de planificación, las misiones pueden dividirse en dos grandes grupos:

**Misiones sistemáticas.** A menudo el mandato de la autoridad forestal u otra institución competente consiste en inspeccionar todas las áreas sujetas a títulos forestales de manera sistemática y esto proporciona una evaluación completa de todo el sector. Sin embargo, estas inspecciones corren el riesgo de ser tan predecibles que aquellos operadores que deseen evitar la detección pueden hacerlo. Por esto, es prudente incluir dentro de un programa de misiones sistemáticas la realización de visitas a lugares vecinos de relevancia.

**Misiones dirigidas.** Es importante dirigir los recursos del monitor hacia las áreas de mayor preocupación. El monitor debe mantener la capacidad de responder rápido ante solicitudes específicas, asignar tiempo a dichas misiones y crear un horario flexible para llevar a cabo un seguimiento de las constataciones.

Cuando hay que decidir entre una serie de misiones solicitadas, una matriz de decisión puede ser una herramienta útil. Ésta asegura que la selección y priorización sean transparentes y justificables (Cuadro 2). La puntuación puede ser asignada de varias maneras; por ejemplo, otorgando mayor peso a algunos criterios de toma de decisiones que a otros.

Cuadro 2. Matriz de decisión de investigaciones.

	<b>Amenaza</b> (cuánto daño se causará si se deja que continúe)	<b>Insumos</b> (tiempo/ dinero para responder)	<b>Posibilidades de éxito</b>	<b>Seguridad</b> (riesgo para investigadores)	<b>Puntuación</b>
Caso 1	Alta	Bajos	Altas	Baja	1ª prioridad
Caso 2	Baja	Altos	Bajas	Alta	3ª prioridad
Caso 3	Baja	Bajos	Bajas	Baja	2ª prioridad

Una misión de alta prioridad podría ser el caso de un aprovechamiento no autorizado:

- Que se esté realizando en el momento (altas posibilidades de éxito por la probabilidad de encontrar pruebas concretas).
- En un área forestal fundamental para la conservación del agua o biodiversidad (daños significativos si no se trata de intervenir).
- En una zona no muy remota (menor requerimiento de insumos y costos).
- En un área sin riesgos significativos para el personal que participa en la misión (bajos problemas de seguridad).



*Las capacidades investigativas del MFI, combinadas con las pruebas recabadas en el campo, pueden aclarar los complejos vínculos entre diferentes actores que operan de forma ilegal.*

### 6.3. Programación de misiones

Antes de salir a una misión de campo, los funcionarios de la autoridad forestal u otras organizaciones que participan en la misión deben acordar las fechas y los sitios que visitarán. Lo ideal es organizar reuniones de planificación de forma regular y cubrir todas las áreas forestales.

En varios casos puede ser conveniente que la planificación sea acordada de forma confidencial para mantener el elemento sorpresa en la ejecución de las misiones. Pero, también existe la posibilidad de que convenga adoptar procedimientos de planificación transparentes, donde los titulares de los sitios a ser inspeccionados sean avisados con anticipación.

El programa de misiones necesita considerar una serie de factores:

**Regímenes de lluvia.** La tala y/o el transporte pueden no ser posibles en ciertas estaciones climáticas.

**El calendario administrativo.** Las compañías madereras pueden tener que esperar una determinada fecha para que se emitan los permisos anuales de aprovechamiento.

**Nuevas áreas sujetas a títulos.** Pueden existir nuevos permisos en el papel pero no ser operativos, ya sea porque el titular del permiso no ha comenzado o porque aún no ha cumplido todos los requisitos previos necesarios.

**Áreas ya monitoreadas.** Deben hacerse visitas a áreas ya visitadas en el pasado donde se reportaron problemas, o sitios que no se han visitado en mucho tiempo.

**Limitaciones presupuestarias.** Por lo general, la autoridad forestal dispone de un presupuesto limitado para el trabajo de campo.

**Logística.** Resulta poco práctico elaborar un programa de misiones distribuidas en un área muy vasta.

**Riesgo.** Conviene no realizar una misión si la integridad física de los participantes puede estar en riesgo. En estos casos, la visita se pospone hasta que la situación de seguridad mejore.

**Tipo de tenencia.** Es importante tratar de realizar misiones en diferentes tipos de tenencia (tierras nacionales, privadas, comunitarias, etc.), ya que la problemática de la ilegalidad puede ser diferente en cada una. Sin embargo, en el caso de sitios privados es fundamental conocer y cumplir con los requerimientos legales establecidos en la legislación para su ingreso (en algunos países, podría ser necesaria una orden judicial de inspección).

#### 6.4. Recolección de información previa a la misión

Dentro de lo posible, todos los documentos necesarios para llevar a cabo la misión deben recabarse con anticipación. El equipo necesita mapas que muestren los límites del área sujeta al título forestal, un mapa para llegar al lugar, un plan para llevar a cabo la investigación, entre otros. Además, es recomendable instalar en el receptor de Sistema de Posicionamiento Global (GPS, por sus siglas en inglés) los mapas y puntos de los aprovechamientos a monitorear.



*El proceso de planificación es una herramienta vital a la hora de levantar la información en el campo; justamente por esto, es necesario evaluar cada detalle con anticipación.*

## 7. ¿Cómo se ejecuta una misión de MFI?

La forma en que una misión se lleva a cabo depende de las circunstancias locales y, en particular, de si la misión se realiza de forma conjunta con funcionarios gubernamentales cuyos protocolos pueden ser más rigurosos o si la realiza el monitor de forma independiente.

### 7.1. Reunión con funcionarios locales

En misiones conjuntas el monitor debe estar incluido en la autorización de la oficina central para llevar a cabo una misión.

Un primer paso en el ámbito local es asegurarse de que los funcionarios (as) locales de la institución anfitriona y/o de la autoridad forestal estén informados sobre los objetivos y duración de la misión. El monitor necesita que su trabajo sea percibido como un apoyo.

### 7.2. Visita a otras partes interesadas

Las misiones también pueden involucrar a otras partes interesadas, como autoridades locales, miembros de comunidades o grupos de la sociedad civil, titulares de permisos o sus agentes y subcontratistas, etc. El monitor debe tomarse el tiempo necesario para explicar su misión y tratar a todos los actores con respeto. Además, el monitor debe tener en cuenta que las autoridades locales y la población del lugar son fuentes de información de primera mano, y son normalmente los más afectados por las actividades ilegales.

En estas visitas es fundamental que el monitor trate de comprender las opiniones y posiciones de las partes, pero al mismo tiempo debe mantener distancia porque las percepciones varían según el interés y nivel de conocimiento del tema.



### 7.3. Misiones independientes

Además de las misiones conjuntas, el monitor puede ejecutar misiones independientes con el fin de complementar información o verificar las inspecciones llevadas a cabo por oficiales gubernamentales. Además, dichas misiones permiten al monitor seguir algunos criterios diferentes cuando las misiones conjuntas dejen algunos vacíos significativos.

### 7.4. Documentación en el bosque

La documentación exhaustiva de los hallazgos en el bosque constituye parte fundamental del MFI. Si se encuentra evidencia de actividad ilegal sospechosa, se requieren fotografías, grabaciones de video, copias de documentos y notas detalladas. Las fotografías y el video de evidencias sobre infracciones deben mostrarse georeferenciadas con un dispositivo GPS para que puedan ser aceptadas como evidencias ante la ley.

Guardar notas claras y comprensibles proporcionará importante material de base en cualquier controversia posterior sobre el contenido de un informe.

Cabe mencionar que con frecuencia una misión no es suficiente para evaluar y documentar en forma completa la magnitud de una operación ilegal o el daño ambiental causado. En dichos casos, la misión del MFI debe ser tomada como un aviso para la autoridad forestal quien da seguimiento y realiza más investigaciones de campo (Destacado 2).



*En las misiones conjuntas, el monitor y los agentes gubernamentales deberían, en la medida en que sea posible, llegar a un acuerdo sobre la evidencia recabada y sus implicaciones. Tener un entendimiento común de la situación hará que sea más fácil acordar el contenido de informes y su acción posterior.*

## Destacado 2. Misión de campo y lista de verificación de seguimiento

### Preparación

- Planificar un cronograma de misiones conjuntas con la institución anfitriona y la autoridad forestal (e instituciones afines si se considera oportuno). En esta planificación se deben tomar decisiones justificables sobre dónde ir, equilibrando el requerimiento de monitorear todas las áreas en forma equitativa.
- Recabar y estudiar todos los mapas y documentos relativos a títulos, permisos, guías de transporte y licencias pertinentes de la empresa objeto de la misión.
- Alistar copias del convenio de MFI con la institución anfitriona, cartas de presentación, detalles de contacto, etc., para funcionarios (as) locales, líderes comunitarios o compañías privadas involucradas.
- Notificar con anticipación a personas u organizaciones, de ser necesario.
- Preparar el equipamiento y el equipo.

### Implementación

- Reunirse con las autoridades locales tradicionales, del gobierno y forestales; representantes comunitarios; grupos de la sociedad civil y otros actores relevantes, incluyendo los titulares del permiso de aprovechamiento y/o de la unidad industrial a ser evaluada para explicar objetivos e implementación de la misión.
- Visitar el bosque y/o la unidad industrial procurando documentar las actividades de la misión y las constataciones en su totalidad.
- Documentar detalles de cualquier infracción (fotografías, inventarios de productos o de tocones, datos GPS, etc.) y anotar si se requieren otras investigaciones.
- Utilizar las misiones para evaluar y contribuir al desarrollo de habilidades y conocimientos de los funcionarios (as) gubernamentales presentes (y si es posible, de los titulares de permisos, habitantes y representantes de ONG locales).
- Completar la información de campo con entrevistas de autoridades y personas del área (operarios, vecinos, otros) y con visitas a puestos de control.
- Discutir las constataciones de la misión entre el equipo de monitoreo con funcionarios (as) gubernamentales y otras personas presentes en la misión.
- Considerar la realización de misiones independientes para verificar información.

### Seguimiento

- Obtener copias de las denuncias oficiales de infracción, documentos pertinentes y el propio informe de campo de funcionarios (as) gubernamentales participantes.
- Preparar un informe de misión y una carpeta de evidencia de respaldo.
- Si se ha establecido un comité de validación, presentarle el informe con tiempo suficiente antes que el comité se reúna nuevamente.
- Luego de incorporar los cambios acordados por el comité de validación, se debe publicar el informe y asegurarse que los titulares de operaciones inspeccionadas, las comunidades locales, los grupos de la sociedad civil y los funcionarios (as) locales reciban una copia.
- Monitorear cualquier acción de seguimiento por parte de la autoridad forestal y otras instituciones competentes en respuesta a las recomendaciones del informe, destacando cuándo se siguen o no las recomendaciones.

## 7.5. Informes de misión y seguimiento

Posterior al trabajo de campo, pueden ser necesarios otros documentos de respaldo. Si se emitió una denuncia oficial de infracción debe proporcionarse una copia al monitor. También, es necesario obtener otros datos como registros oficiales del volumen cosechado hasta la fecha, permisos de transporte o cualquier carta recibida por la autoridad forestal del titular del permiso inmediatamente después de la misión.

## 7.6. Compilación del informe

Los informes presentados por el monitor deben seguir un formato estándar, de manera tal que los actores interesados y las instituciones pertinentes puedan reconocerlos y saber buscar la información que desean. El informe de un monitor proporciona un estudio de caso de una investigación en particular y debe presentar sólo las conclusiones derivadas de las observaciones y evidencias recabadas. Debe incluir observaciones sobre el cumplimiento de los procedimientos y el respeto de los límites y estándares de las operaciones forestales, así como observaciones generales (Cuadro 3).

Es también oportuno incluir recomendaciones sobre las acciones que tienen que tomar los actores relevantes, como la autoridad forestal, otras instituciones gubernamentales competentes, el sistema jurídico, organizaciones de la sociedad civil, donantes, entre otras.

Por lo general dichas recomendaciones se encuentran dentro de dos categorías:

**Correctivas.** Cuando el monitor ha observado que un infractor no ha sido acusado todavía, que el cálculo de sanciones no ha sido completado o que las operaciones ilegales aún no han sido suspendidas.

**Investigativas.** Cuando el monitor reconoce que se necesitan investigaciones adicionales antes de que puedan sacarse conclusiones sólidas, tanto para infracciones de parte de operadores forestales como en el caso de comportamientos inadecuados por parte de funcionarios (as) gubernamentales.

Cuadro 3. Matriz de decisión de investigaciones

Portada	<p>Debe informar sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tipo y meta de la misión</li> <li>■ Lugar de la misión</li> <li>■ Fecha de la misión</li> </ul>
Resumen Ejecutivo	Presenta un resumen de los hallazgos así como una copia de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe.
Texto principal	
Recursos y materiales utilizados	Listado de materiales logísticos y técnicos empleados en la misión, principales documentos y mapas (incluyendo la escala).
Composición de la misión	Presenta un listado de participantes en la misión: nombres, organización/institución y cargo. Si se estima pertinente, por razones de seguridad, se puede omitir el nombre de algún participante.
Limitantes u obstáculos	Esta sección resume los principales obstáculos o interferencias encontrados, así como las dificultades o problemas logísticos y técnicos que enfrentó el equipo de la misión, si hubo.
Hallazgos y resultados de la misión	<p>Describe brevemente los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Objetivos y contexto de la misión</li> <li>■ Antecedentes del caso investigado, si son significativos para la investigación (por ejemplo, irregularidades en el otorgamiento del permiso, comprobación anterior de ilegalidades, etc.)</li> <li>■ Metodología (charlas, entrevistas, áreas visitadas y rutas empleadas, trabajo de campo, elementos investigados)</li> <li>■ Hechos comprobados – con fotografías de las evidencias y las coordenadas marcadas con GPS de las áreas visitadas y hechos encontrados (caminos construidos, tocones o troncos de los árboles talados, ubicación de sitios con altos impactos, recursos hídricos afectados, etc.)</li> <li>■ Análisis de las observaciones y hallazgos</li> <li>■ Si posible, una discusión legal de los hallazgos documentados, con referencia a artículos pertinentes de leyes y reglamentos</li> </ul>
Conclusiones y recomendaciones	Conclusiones de las observaciones, averiguaciones y recomendaciones para las instituciones competentes con el fin de dar seguimiento, pero también para otras instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas sobre los pasos que pueden tomar para ayudar a reducir las actividades ilegales.
Anexos	Cualquier documento que ha sido mencionado en el informe o que podría ser importante para aportar más información y claridad sobre el caso (mapas y fotografías no incluidas en el texto principal).

La calidad de los informes del monitor es clave para su credibilidad. A continuación se resumen algunas recomendaciones para compilarlos:

**Trabajar siguiendo criterios específicos.** La ley y sus normas son el principal criterio con base en el cual deben contrastarse las observaciones. Pueden incorporarse otros criterios; por ejemplo, cuando hay puntos débiles en la legislación o cuando las actividades de la autoridad forestal contradicen compromisos internacionales vinculantes, como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por su sigla en inglés). Las declaraciones de intención oficiales también pueden ser una fuente de influencia aunque no sean vinculantes legalmente.

**Evitar supuestos.** Si el registro del volumen cosechado excede al del autorizado no ha de suponerse que esto significa tala ilegal. Puede ser por inconsistencias en el registro de datos. Estas posibilidades necesitan ser destacadas e investigadas.

**Separar hechos de opiniones.** Es fundamental que los informes contengan una sección fáctica donde se presente la evidencia y otra sección sobre análisis, conclusiones y recomendaciones.

**Utilizar una presentación consistente.** Esto servirá como un recordatorio para mantener separadas las secciones y para incluir todos los detalles (nombres, fechas, lugares, etc.). Una presentación consistente también facilitará la recopilación de conclusiones más amplias de una serie de informes.

**Guardar materiales de base.** Debe mantenerse y ponerse a disposición, si fuese requerido, una carpeta de documentos asociados a cada informe, incluyendo grabaciones de video y audio, notas, fotografías, mapas y lecturas de GPS.

**Presentar la evidencia en forma clara y objetiva.** El informe debe ser escrito en un lenguaje simple, claro y preciso ya que el monitor debe ser capaz de justificar frente al comité toda la evidencia presentada como hechos, las consecuentes conclusiones y las recomendaciones. En todo momento es necesario que en el lenguaje utilizado se eviten calificaciones sin sustento ni evidencia clara, en especial cuando sea una conducta tipificada como ilegal.

## 7.7. Presentación del informe al comité de validación

Es importante reiterar que la función del comité no es cuestionar los hechos, sino verificar que la evidencia sea presentada objetivamente y que las conclusiones se deriven lógicamente de ellos. Puede solicitar aclaraciones y ampliar las recomendaciones del informe, o también solicitar una ulterior investigación. En cualquier caso, tras realizarse los cambios acordados por el comité de validación, es esencial que el informe sea validado.

Si el comité de validación no ha sido establecido, el informe es entregado directamente a la autoridad forestal

## 7.8. Publicación del informe

El monitor y/o la organización anfitriona pueden publicar el informe final después de su validación de parte del comité de validación. En caso de ausencia de dicho comité, el informe puede ser publicado después de su aprobación de parte de la autoridad designada (generalmente la autoridad forestal). En ambos casos, es importante que el monitor tenga derecho a publicar el informe si, por razones no justificadas, no se logra su validación o aprobación en los tiempos acordados. La publicación es un paso esencial porque fortalece la demanda pública para que la autoridad forestal y otras instituciones competentes den seguimiento a los casos investigados por el monitor.

## 7.9. Seguimiento

Finalmente, el monitor debe observar cualquier acción de seguimiento por parte de las autoridades competentes, como la autoridad forestal o el poder judicial, en respuesta a las recomendaciones del informe, destacando cuándo son seguidas o no las recomendaciones. Esto podría ser facilitado por algún tipo de base de datos de seguimiento de casos o a través de la publicación de informes de seguimiento. Alternativamente, el monitor tendrá una oportunidad de seguir el avance en cada reunión posterior del comité de validación y en los informes recopilatorios. Esta es una fase muy importante en el MFI, porque si no se aplican las medidas correctivas o punitivas establecidas en la legislación por las infracciones documentadas, se perpetúa el ambiente de impunidad y, con ello, la ilegalidad.

Dada su importancia, la próxima sección describe brevemente los sistemas de seguimiento de casos.

## 8. ¿Cómo son los sistemas de seguimiento de casos?

Ante la dificultad por falta de sistematización, se debe utilizar al menos una plantilla de control y avance. Es crucial manejar una base de datos que se pueda actualizar y enviar a un ente central que lo mantenga revisado y “online”.

Puede ser difícil seguir múltiples casos a través de procedimientos judiciales y administrativos laboriosos. Sin embargo, un mecanismo sistemático de seguimiento de casos hace este proceso más fácil. Y es que, un sistema de seguimiento de casos ayuda al monitor a seguir los detalles de cada caso: la determinación e imposición de medidas correctivas (por ejemplo, reforestación de una determinada superficie) o de sanciones (cobro de multas, intereses, daños y perjuicios) establecidas mediante procesos administrativos o legales y decisiones judiciales.

Incluso, cuando no se pueda crear inmediatamente una base de datos global, puede desarrollarse una simple planilla de datos clave sobre cada misión, informe, infracción y recomendación desde el principio del monitoreo (Destacado 3).



*Los datos deben ser actualizados de forma regular y deben desarrollarse mecanismos de seguridad para asegurar que no sean manipulados de forma no autorizada.*

### Destacado 3. Requisitos de datos para un sistema de seguimiento de casos\*

- Un código por cada "caso". Este podría ser una visita de inspección, una sospecha de infracción o una infracción probada, por ejemplo. Se asigna entonces a cada caso un número único de referencia.
- Los detalles de los titulares de los permisos.
- La tipología de las infracciones, incluyendo multas mínimas y máximas aplicables y la fórmula para calcular los daños.
- La tipología de las recomendaciones contenidas en los informes de misión del monitor.
- Un "diario" que automáticamente registre la fecha/hora y usuario asociado con cada entrada de datos o modificación en la base de datos.
- Los detalles de cada misión de campo: fecha, ubicación, miembros del equipo, las infracciones observadas y las recomendaciones realizadas.
- Los detalles de cada denuncia de infracción inicial: fecha, número de referencia de la denuncia, funcionario emisor, infractor acusado, lugar, infracción, detalles completos de objetos confiscados.
- Seguimiento administrativo: fecha de reunión y recomendaciones adicionales del comité de validación; fecha y funcionario responsable de la misión de implementación de las recomendaciones del comité de validación.
- Detalles de cualquier notificación de seguimiento: fecha, funcionario que emite la notificación, nivel de multa y daños, fecha límite de pago.
- Antecedentes de pagos: fecha y funcionario implicado en la recepción de pagos provisorios, método de pago y detalles, multas pendientes, intereses debidos.
- Proceso judicial: fecha y funcionario involucrado en la remisión del caso a los tribunales, fecha(s) y resultado(s) de la(s) audiencia(s), sentencia y número de referencia.
- Seguimiento de casos judiciales: fecha y funcionario involucrado en la implementación de mandatos judiciales, confiscaciones, recuperación forzada de multas, daños e intereses.
- Restitución posterior al pago en total: fecha y funcionario involucrado en la devolución de bienes confiscados, restitución de permisos y derechos suspendidos.

\* Toda esta información específica debe estar en un expediente. Para el seguimiento del caso basta con conocer su estado de avance, indicándose en forma clara y sencilla cuál es su fase evolutiva dentro del proceso de seguimiento.

## 8.1. Análisis de la fase de inicio e informes recopilatorios

Tras los primeros meses de operación debe llevarse a cabo un análisis de la fase inicial para reconfirmar las actividades, métodos de trabajo y protocolos. El análisis proporciona una evaluación de base con respecto a la cual las futuras evaluaciones pueden ser juzgadas. Por lo tanto, deben brindar datos básicos cuantitativos y cualitativos.



Luego, un proceso participativo anual de análisis del trabajo del monitor y los informes recopilatorios periódicos comparan el progreso realizado con esta evaluación de base.

La contribución de las autoridades competentes en cada informe recopilatorio es un mecanismo para promover sus esfuerzos de reforma. Por ejemplo, pueden realizar comentarios sobre la tasa a la cual los casos contra los infractores están siendo procesados y el grado alcanzado con base en las recomendaciones del monitor sobre capacitación, procedimientos e incluso sobre la reforma de políticas y marcos legales.

Un aspecto interesante de dichos informes es la comparación de los datos sobre la frecuencia de las diferentes tipologías de infracciones en varios periodos. Dicha comparación puede dar una buena idea de la situación en el sector y cómo ésta va evolucionando (Cuadro 4).

Cuadro 4. Datos comparativos del número de infracciones detectadas en dos períodos distintos en Camerún.

Periodo 1: Junio 2001 – Febrero 2003			Periodo 2: Marzo 2003 – Agosto 2004		
Títulos inspeccionados (TI)	Infracciones observadas (IO)	IO/TI* %	Títulos inspeccionados (TI)	Infracciones observadas (IO)	IO/TI* %
57	47	83%	111	52	47%

\* Esta columna muestra el número de infracciones por el número de títulos inspeccionados.



*Los informes recopilatorios reúnen el trabajo de una serie de misiones e informes de misiones con comentarios sobre temas de gobernanza que pueden ser pertinentes para otros sectores. Por lo tanto, son relevantes para una amplia audiencia nacional e internacional. Por esto, el tono debe ser menos técnico y más accesible para el lector general.*

## 8.2. Relaciones de mediación

A la vez que investigan casos individuales, el monitor también debe entender el ambiente más amplio de gobernanza en el cual trabaja. La actividad ilegal es a menudo el resultado de debilidades sistémicas, por lo que es importante no limitar excesivamente el mandato del monitor; es preciso dejar el espacio para que pueda contribuir a abordar el ambiente operativo de una forma más amplia.

## 8.3. Cooperación con la autoridad forestal

La relación entre el monitor y la autoridad forestal es crucial para el éxito del MFI y el monitor debe hacer lo posible para desarrollar la confianza. La buena cooperación comienza con la planificación conjunta de un programa sistemático de misiones, para lo cual debe realizar reuniones regulares. El monitor debe evitar asumir incompetencia o deshonestidad de las autoridades pero debe evaluar las debilidades en la autoridad forestal y en otras instituciones relevantes, así como las posibles necesidades de capacitación.

## 8.4. Mantenimiento de relaciones durante la publicación de informes

La fortaleza del MFI reside en proporcionar información accesible al público. Este paso es clave para contribuir a mejorar la gobernanza forestal y generar una aplicación más justa de la legislación. Sin embargo, la divulgación de información es un tema delicado, por lo cual el procedimiento debe estar bien detallado en el convenio con la institución anfitriona y/o la autoridad forestal. La publicación también debe ser consistente con los objetivos del MFI. El monitor no puede apartar al anfitrión ni tampoco ser incapaz de publicar por razones políticas o administrativas. Es necesario establecer cronogramas realistas de tiempo para la publicación: (con poco tiempo el comité de validación se siente presionado; por el contrario, demasiado tiempo vuelve la información obsoleta).

La divulgación pública de información sobre actividades madereras comerciales hace surgir preocupaciones particulares si la industria maderera teme la publicidad adversa. Los monitores deben dejar claro a las compañías que operan dentro de la ley que el MFI es una iniciativa positiva para “nivelar el campo de juego” no para acusar sin distinción a toda la industria forestal de un país.

## 8.5. Puntos de influencia

La falta de voluntad real del gobierno para eliminar las prácticas ilegales y corruptas dentro de una sociedad que las acepta como una normalidad cotidiana, puede constituir un serio obstáculo para la implementación del MFI. Con cada decisión sobre qué investigar, cómo y cuándo publicar es crucial prever las posibles reacciones de las diferentes partes interesadas y considerar cómo pueden ser empleadas constructivamente para apoyar la reforma. La aceptación del concepto de MFI por parte del gobierno es vital para asegurar que los conceptos clave de transparencia y gobernanza sean aceptados e internalizados.

## 8.6. Incentivos y disuasivos

El monitor debe buscar incentivos para apoyar cambios en aquellas partes interesadas que más se benefician del *status quo* y que por ende se resisten al cambio.

La mayoría de estos incentivos combinan tanto un componente positivo como negativo. Aumentar la cantidad y credibilidad de la información en el dominio público proporciona un incentivo poderoso contra la ilegalidad y la corrupción. Los funcionarios (as) públicos pueden verse desprestigiados y los madereros corren el riesgo perder mercados si el monitor los expone.

Una vez que la evidencia recabada a través del MFI ha sido publicada, la existencia de mecanismos de retroalimentación y seguimiento es esencial para generar un efecto disuasivo para operadores o funcionarios deshonestos.

Por último, la propia presencia de un monitor con mandato acordado con el Estado actúa como fuente de influencia. El monitor trabaja en el interés público y actúa como conducto para que las preocupaciones de la opinión pública alcancen a quienes toman decisiones. Una determinación tenaz para ver los informes validados y publicados asegurará que los funcionarios (as) reconozcan de forma pública la actividad ilegal y corrupta.

## 8.7. Mecanismo de resolución de disputas

Para anticipar posibles problemas en el desarrollo de un proyecto de MFI, se recomienda establecer un sistema automático de acciones correctivas graduales en el caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas, tanto de parte de las autoridades como del monitor. Este sistema deber acompañarse de un mecanismo transparente y confiable de resolución de disputas.

## 8.8. Desarrollar confianza entre partes interesadas

Como muchas iniciativas de reforma, el MFI enfrenta una resistencia natural al cambio. Un monitor es algo nuevo y extraño y bien puede ser mal recibido al comienzo por algunas partes interesadas.

Una organización o país que recibe al MFI está dando un paso valiente para enfrentar problemas arraigados, pero también está haciéndose vulnerable ante las constataciones del monitor. La relación con algunas partes interesadas puede no ser automáticamente cordial, pero esta relación de confianza se logra con el tiempo poco a poco. Buscando activamente relaciones constructivas y profesionales con el gobierno, la industria y la sociedad civil, el monitor puede ayudar a eliminar tensiones.



*La capacitación y compartir conocimientos son formas para desarrollar una buena relación con las partes interesadas ya que proporcionan destrezas adicionales y ayudan a identificar personas más motivadas.*

Cualquier centro de poder dentro de la administración anfitriona que se beneficie con la corrupción sospechará de una iniciativa que pueda afectar su capacidad de obtener ganancias. Cuando esos vínculos entre actividad maderera ilegal y el gobierno se vuelven evidentes, la comunidad de donantes puede tener una función importante como mediador en la relación entre el monitor y el anfitrión.

*“[Una] presencia fuerte de la comunidad de donantes (...) es requerida para asegurar tanto que el monitor trabaje con una agenda nacional como que ninguna parte utilice su poder de compra u otra ventaja para distorsionar la transparencia y responsabilidad del flujo de información” (Brown et ál.).*

Los donantes necesitan reconocer que el MFI puede ser requerido por un período mayor que el típico período de tres años de un proyecto.

La transparencia es menos un fin en sí mismo y más un medio para alcanzar mejoras sostenibles en la buena gobernanza. Dichos cambios, sin embargo, demandan mucho tiempo.

## 10. ¿Cuáles son los obstáculos?

El monitor puede encontrar obstáculos en la implementación, como los siguientes:

**Áreas “prohibidas”.** Algunas áreas forestales pueden ser declaradas “prohibidas” para las misiones conjuntas (“no hay actividad allí por el momento” o “no hay acceso, el puente está malo y el río no permite el paso”). Realidades o pretextos para evitar al monitor.

**Información no compartida.** El anfitrión es incapaz o no quiere buscar información. Por ejemplo, datos sobre impuestos o comercio, lo que hace difícil investigar algunas infracciones. Cuando corresponda, el monitor debe sondear los diferentes ministerios para obtener información directa o para identificar posibles fallas sistémicas que expliquen el porqué no se comparte la información.

**Retirada de la cooperación.** Como resultado de informes que destacan temas políticos delicados, la autoridad forestal puede intentar retirar la cooperación con el monitor; como negar el acceso a datos o evitar misiones conjuntas. En este caso, el monitoreo debe introducir una serie de medidas graduales con el pleno apoyo de donantes y otras partes interesadas para aumentar gradualmente la presión sobre la institución anfitriona y/o la autoridad forestal para cumplir con los acuerdos establecidos.

**Censura.** Algunos miembros del comité de validación pueden buscar censurar los informes del monitor ante lo cual éste necesitará el apoyo y orientación de otros miembros del comité, en particular de la sociedad civil, para evitar que dicho comité se vuelva disfuncional. Como se ha indicado, si el comité no logra validar un informe del monitor, debe existir la posibilidad de que dicho informe sea publicado, especificando que no ha sido validado (Ver como ejemplo el informe #120 de MFI en Camerún; [http://www.globalwitness.org/data/files/projects\\_cameroon\\_downloads/119Fr.pdf](http://www.globalwitness.org/data/files/projects_cameroon_downloads/119Fr.pdf)).

**Cambios en las circunstancias.** Las relaciones políticas que son clave para un exitoso MFI no son estáticas y pueden distorsionarse. Las prioridades políticas de los ministerios pertinentes –anfitriones como en los donantes– cambian por eventos que se encuentran fuera del sector o por elecciones. Pero éstas no deben ser obstáculos para el MFI. El monitor necesita buscar cambios que puedan proporcionar oportunidades para mejorar la gobernanza forestal.

## 11. ¿Cuáles son los indicadores de impacto?

El MFI influye en la claridad, la responsabilidad y la gobernanza en diferentes grados y momentos en el tiempo. Sin embargo, la evaluación del impacto del MFI es difícil por dos razones:

- En primer lugar, la propia ausencia de información al comienzo del programa dificulta describir un escenario de base desde el cual puedan realizarse evaluaciones cuantitativas. Por ejemplo, número de infracciones detectadas o tasas de pago de multas.
- En segundo lugar, una mejor aplicación de la ley puede cerrar algunos agujeros pero puede abrir otros. Por esto, la evaluación del impacto general positivo o negativo puede resultar difícil.



*Muchos indicadores de resultados inmediatos e impacto a largo plazo son sólo descriptivos y la única forma de evaluarlos es a través de consultas regulares con las partes interesadas. Para ello puede recurrirse a encuestas diseñadas y dirigidas a expertos del sector, incluyendo grupos de opinión como los conservacionistas.*

Las secciones a continuación describen algunos posibles indicadores de impacto del MFI; mientras que el siguiente Cuadro 4 proporciona una lista más generalizada de indicadores potenciales.

Cuadro 4. Indicadores del MFI

<p>Relacionados con los resultados a corto plazo: ¿qué puede alcanzar el MFI?</p>	<p>Relacionados con los resultados a mediano y largo plazo: ¿qué cambios deberían ocurrir más allá?</p>
<p><b>Información y transparencia:</b> las constataciones publicadas por el MFI, tanto informes de misiones de campo individuales como informes recopilatorios periódicos, proporcionan al gobierno, la industria, la sociedad civil y a organizaciones internacionales herramientas para evaluar el estado del sector forestal.</p>	
<p>Recomendaciones contenidas en cada informe</p> <p>Observaciones de las posibles debilidades sistémicas documentadas en los informes</p> <p>Observaciones de tendencias en los informes</p> <p>Disponibilidad pública de los informes (incluye sitios Web del anfitrión, del monitor y de otras instituciones relevantes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Disponibilidad pública de permisos</li> <li>■ Visitas de control documentadas</li> <li>■ Sólida evidencia recabada sobre infracciones</li> <li>■ Emisión de denuncias oficiales de infracción</li> <li>■ Publicación de resultados de casos legales iniciados contra infractores</li> </ul>
<p><b>Responsabilidad y profesionalismo</b> en las normativas, sistemas y procedimientos que adopta la autoridad forestal. Como servicio público, el MFI debe mostrar que está efectivamente proporcionando servicios a una serie de "clientes", incluyendo comunidades y empresas (pequeñas y grandes), entre otros. Quizás lo más importante a largo plazo son los impactos que se encuentran más allá de la mejora del control y del nivel de disciplina de los diversos actores.</p>	



<p>Capacitación en monitoreo, aplicación de la ley, recolección de evidencia e informes, etc. Informes imparciales sobre, por ejemplo, la industria frente a las comunidades</p> <p>Relaciones y redes con todos los grupos de partes interesadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa claro de control de operaciones forestales</li> <li>■ Ocurrencia de misiones de campo según lo planificado</li> <li>■ Aumento de competencia y profesionalismo en el campo y en los informes</li> <li>■ Número de infracciones detectadas</li> <li>■ Emisión de denuncias oficiales de infracción cuando corresponda</li> <li>■ Conformidad de las sanciones</li> <li>■ Tasas de condena para infractores</li> <li>■ Cobro de multas inmediato y completo, en el lugar correcto</li> <li>■ Opinión pública mejorada de la autoridad forestal</li> <li>■ Capacidad de la industria para dirigirse hacia la certificación (de la legalidad y luego de la sostenibilidad)</li> </ul>
---	---

**Gobernanza e influencia** en el ambiente político, incluyendo un mayor impulso para la reforma y más espacio para la sociedad civil y los procesos globales.

<p>Entendimiento de las diferentes fuentes de influencia</p> <p>Denuncias realizadas confidencialmente al monitor</p> <p>Funcionalidad del comité de validación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ocurrencia y enfoques de los debate sobre asuntos forestales</li> <li>■ Participación de actores extrasectoriales (por ejemplo, el Poder Judicial, Ministerio de Finanzas, entre otros)</li> <li>■ Acción regional (multiestado) contra la ilegalidad</li> <li>■ Conocimiento público de la ley</li> <li>■ Vinculación de la sociedad civil con la autoridad forestal</li> <li>■ Ánimo de los funcionarios (as) partidarios de la reforma</li> <li>■ Entendimiento de los problemas por formuladores de políticas</li> <li>■ Interacción con otros trabajos de planificación nacional (por ejemplo, con las Estrategias de Reducción de la Pobreza)</li> <li>■ Cambios en las políticas forestales y de gobernanza de los donantes</li> </ul>
---	--

## 11.1. Información y transparencia

Un impacto del MFI es un aumento significativo en la cantidad y credibilidad de la información sobre los sistemas de manejo y control de los recursos forestales de parte del Estado y otros actores relevantes. La calidad de esta información es validada por el comité de validación.

El trabajo de MFI se puede centrar también en asegurar la disposición pública de una variada información sobre los titulares de derechos de aprovechamiento (incluyendo naturaleza, ubicación y duración de los permisos; regente forestal, los nombres de las empresas y subcontratistas; y las cuotas de tala anual por especie y volúmenes). Proporciona, información confiable sobre la toma de decisiones tanto de la autoridad forestal como de otras instituciones gubernamentales competentes en este campo (CITES, aduanas, etc.).

## 11.2. Responsabilidad y profesionalismo

El MFI se centra sobre la autoridad forestal y otras instituciones gubernamentales competentes para la aplicación de la ley en materia forestal. Pese a esto, en todo momento debe quedar claro que las funciones de funcionarios (as) (responsables de la aplicación de la ley) y de monitores (quienes observan y recomiendan mejoras al sistema) son distintas.



*Es necesario que quede claro a todos los involucrados (as) que las responsabilidades de funcionarios (as) y monitores son totalmente distintas, aunque pueden complementarse.*

## 12. ¿Cuáles son las consideraciones en el campo?

Gracias a la interacción con el monitor, la autoridad forestal u otras instituciones involucradas pueden volverse significativamente más organizadas y sistemáticas en su trabajo. Ello incluye tener un programa claro de misiones que comprenda toda el área forestal del país y que elimine, con ello, acusaciones de parcialidad.

Además, es de esperar que el aumento en la claridad y efectividad de los controles forestales conlleve una recuperación de la credibilidad de la autoridad forestal ante la opinión pública, generando a su vez una mayor motivación y profesionalismo de los técnicos gubernamentales encargados de los controles en el campo.

Por otro lado, la participación de miembros de organizaciones comunitarias y grupos de la sociedad civil en talleres de capacitación y en misiones de campo desarrolla sus habilidades en la identificación de actividades ilegales y en la elaboración de peticiones, informes, propuestas y planes de acción.

### 12.1. Seguimiento de infracciones

El seguimiento de las infracciones detectadas es quizá la debilidad principal de los sistemas de control forestal. La presencia de un monitor puede contribuir a mejorar esta limitante, ayudando a producir evidencias sólidas para aplicar las medidas correctivas o sanciones establecidas en la legislación. Esto, por su parte, demuestra el valor de recabar y presentar la información de forma diligente.

El comité de validación tiene un rol clave en mejorar el seguimiento de las infracciones. A través del proceso de validación, las instituciones que participan en el comité adquieren una responsabilidad pública de dar seguimiento legal a los casos documentados.

### 12.2. Comportamiento cambiante de la industria

La mala publicidad, sobre todo en los mercados internacionales, puede llevar a una pérdida de porciones de mercado. Por ello, la exposición pública de compañías que actúan ilegalmente funciona como un elemento disuasorio poderoso. La industria forestal tiende a responder a la vigilancia en el sector respetando la ley en una medida cada vez mayor.

### **12.3. Gobernanza e influencia en el contexto político**

Uno de los principales impactos del MFI es ayudar a abrir debates sobre la gobernanza en el sector. Se crea un “espacio político” donde se pueden analizar y debatir temas a menudo considerados intocables en pasado (por ejemplo, corrupción, ingerencia política, etc.).

El Estado, incluyendo a la autoridad forestal, se ve fortalecido al compartir algunas responsabilidades, tanto entre organismos de gobierno como con ciudadanos. Además, el MFI proporciona a la sociedad civil un canal para comunicar sus preocupaciones, estimulando por lo tanto el impulso para la reforma, la organización política y la participación democrática.

### **12.4. Responsabilidad compartida**

Como resultado directo del MFI, el comité de validación se transforma a menudo en un foro de discusión sobre las limitantes del sector y el desempeño de los diversos actores implicados.

El principio de responsabilidad compartida en el comité proporciona un amortiguador con respecto a personas o grupos de partes interesadas. Esto promueve un enfoque constructivo cuando los debates tienen lugar dentro del comité, pero una vez que se ha alcanzado un acuerdo y los informes son publicados y validados, el comité asume la responsabilidad colectiva de su contenido.

## 12.5. Participación ciudadana

Los funcionarios (as) del Estado no pueden controlar todas las actividades forestales de manera efectiva. El público debe estar involucrado de diversas formas, desde informar sobre actividades sospechosas hasta participar en la formulación de políticas y responsabilizar a los gobiernos, en particular cuando se violan sus derechos.

Hasta que puedan hacerse denuncias confidenciales y se logre actuar con respecto a las mismas con profesionalismo, es poco probable que éstas se hagan y que se les dé seguimiento. Inicialmente, la condición de independiente y la credibilidad del monitor lo transforman en un depositario fiable de denuncias, avisos, etc. Cualquier persona puede pasar información al monitor, y éste tiene la tarea de seguirla. La independencia del monitor asegura que se puedan verificar los hechos con posteriores misiones de verificación y también que se ponga en evidencia los casos de denuncias maliciosas.

Además, en algunos casos la misma presencia de un monitor puede ayudar a empoderar comunidades y organizaciones locales, las cuales pueden sentirse incentivadas en presentar exigencias ante la autoridad forestal, presionando para que se lleven a cabo investigaciones, exigiendo acceso a documentos utilizados en la administración forestal y reivindicando su derecho a la supervisión de los planes de manejo forestal.

## 12.6. Impulso para la reforma

La presencia del monitor proporciona un estímulo sustancial para las aspiraciones latentes de progreso hacia la buena gobernanza dentro de la autoridad forestal y en otras partes. Sus investigaciones ayudan a entender dónde está fallando el sistema y proporcionan orientación sobre cómo corregirlo.

El MFI también puede vincular la reforma en la actividad forestal con agendas más amplias sobre la buena gobernanza, la corrupción y la distribución equitativa de ingresos. De esta forma, al aumentar el perfil público de la gobernanza forestal, el MFI ayuda a integrarlo en procesos de desarrollo nacionales tales como las Estrategias de Reducción de la Pobreza.

Por otro lado, a menudo existen buenas políticas para mejorar la gobernanza forestal y luchar contra la corrupción, pero están siendo deficientemente implementadas. En estos casos el MFI puede apoyar para entender la compleja naturaleza de la relación entre políticas y prácticas.

## Referencias

- Contreras-Hermosilla, A. 2002. "Illegal Forest Production and Trade, An overview", p.2 (en línea). Disponible en: [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/14ByDocNameIllegalForestProductionandTradeAnOverviewMay2002byArnoldoContreras1/\\$File/ArnoldoPaperShortFormat.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/14ByDocNameIllegalForestProductionandTradeAnOverviewMay2002byArnoldoContreras1/$File/ArnoldoPaperShortFormat.pdf)
- Brown, D et ál. 2004. "Review of Independent Monitoring", p.36, Forest Policy and Environment Group, ODI (en línea). Disponible en: <http://www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf>
- Del Gatto, F. 2004. Los impactos de la producción forestal no controlada en Honduras (en línea). REMBLAH-COSPE; 2004. Disponible en: [http://www.talailegal-centroamerica.org/downloads/spanish/\(4\)%20impactos\\_hon\\_filippo\\_sp1\\_vfinal\\_2\\_web.pdf](http://www.talailegal-centroamerica.org/downloads/spanish/(4)%20impactos_hon_filippo_sp1_vfinal_2_web.pdf)
- Richards, M; Wells, A; Del Gatto, F; Contreras-Hermosilla, A; Pommier, D. 2003. "Impacts of illegality and barriers to legality: a diagnostic analysis of illegal logging in Honduras and Nicaragua", *International Forestry Review*, 5(3), p.282.
- Smith, J; Obidzinski, K; Subarudi, A; Suramenggalal, I. 2003. "Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia", *International Forestry Review*, 5(3), p.294.
- Tala Ilegal. 2009. La tala ilegal en Centroamérica: enfrentando su impacto sobre gobernabilidad y pobreza (en línea). Disponible en: <http://www.talailegal-centroamerica.org/>





Mayor información:

**ACICAFOC**

Dirección: 50 metros sur y 50 metros  
noreste de Pizza Hut, Los Colegios, Moravia.

Apdo. 2089-1002, San José, Costa Rica.

Telefax: +506 2240-6274 / 2236-6217 / 2241-1996

Correo: [info@acicafoc.org](mailto:info@acicafoc.org)

**[www.acicafoc.org](http://www.acicafoc.org)**