



Monitoreo forestal independiente: una herramienta para la justicia social



Marzo de 2005

Esta Herramienta fue preparada por David Young, que administra proyectos de monitoreo independiente en Global Witness, con asistencia de equipos de Global Witness en Camboya y Camerún, Samuel Assembe, Jon Buckrell y Patrick Alley quienes suministraron las ilustraciones.

Agradecemos el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (DGIS) y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), que han financiado el desarrollo de las presentes herramientas, y del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), que proporcionó el apoyo inicial. Por más información sobre las *Herramientas de Poder* sírvase visitar www.policy-powertools.org

Abreviaturas

AAV	Acuerdos de Asociación Voluntarios, parte del plan de acción de EU FLEGT
AFLEG	iniciativa de Aplicación de Legislación Forestal y Gobernanza en África
CAE	Crédito de Ajuste Estructural
CCU	Unidad Central de Control del Ministerio de Bosques de Camerún
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CPF	Asociación de Colaboración en Materia de Bosques
DOD	Declaración Oficial de Delito (<i>procès verbal</i> en Camerún)
DFID	<i>Department for International Development</i> (Departamento para el Desarrollo Internacional), Reino Unido
EIA	<i>Environmental Investigation Agency</i> , ONG con sede en Reino Unido
ENA FLEG	iniciativa de Aplicación de Legislación Forestal y Gobernanza en Europa y el Norte de Asia
EU FLEGT	iniciativa de Aplicación de Legislación Forestal y Gobernanza en la Unión Europea
FCMRP	Proyecto de Informe de Monitoreo de Delitos Forestales, Camboya
FLEG	Aplicación de Legislación Forestal y Gobernanza
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i> (Consejo de Manejo Forestal)
MAFF	Ministerio de Agricultura, Forestación y Pesca, Camboya
MFI	Monitoreo Forestal Independiente
MFS	Manejo Forestal Sustentable
MINEF	Ministerio de Medio Ambiente y Bosques, Camerún (sustituido por el MINFOF, Ministerio de Bosques y Fauna en diciembre de 2004)
MoE	Ministerio de Ambiente, Camboya
NFP	Programas Nacionales de Bosques
OI	Observador Independiente
OIMT	Organización Internacional de Maderas Tropicales
ONG	Organización No Gubernamental
PSFE	Programa del Sector de Bosques y Ambiente del MINEF, Camerún
REM	<i>Resource Extraction Monitoring</i> , ONG con sede en Reino Unido
RGC	Real Gobierno de Camboya
SGS	<i>Société Générale de Surveillance</i> , empresa consultora con sede en Suiza
UNFF	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

Índice

Abreviaturas

Introducción

El contexto del MFI: Control de la ilegalidad en el sector forestal

Parte 1: ¿Qué es el Monitoreo Forestal Independiente?

Camboya

Camerún

Monitoreo externo

¿Quién solicita el MFI? ¿Quién lo suministra?

Parte 2: Diseño del proyecto: ¿Cómo puede el MFI mantenerse independiente e igualmente ser un promotor de cambio?

Un marco conceptual

Establecimiento del MFI: Los actores principales

Gobierno anfitrión

Organismo local de aplicación de la ley forestal

Donantes

Comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil

Operadores madereros

Comunidades internacionales ambientales y de consumidores

El mandato: tres líneas rojas

Oficial aunque independiente: Promotor del cambio

Parte 3: ¿De qué manera puede emplearse el MFI para incrementar la responsabilidad?

La responsabilidad y el organismo de aplicación de la ley

La responsabilidad y la autoridad forestal

La responsabilidad y la sociedad civil

La responsabilidad y la industria de la explotación maderera

La responsabilidad y la comunidad de donantes

Tácticas de implementación: ¿Puede el MFI ir más allá de la “mera” responsabilidad “directamente” hacia la justicia social?

Selección y priorización de actividades

Utilización de los resultados para crear espacios políticos

Ampliación del mandato

Voluntad política y corrupción sistémica

Parte 4: ¿Cuáles son los posibles escollos en el uso del MFI como herramienta de justicia social?

Escollos en el diseño del proyecto

El MFI ha sido una respuesta de emergencia al colapso de la gobernanza.

El problema de desarrollar capacidad

Un elemento amortiguador respecto de los intereses creados

Enfoques sensibles de la implementación

El MFI considerado como excesivamente negativo

Capacidad, limitaciones y acuerdos

Riesgos de no utilizar el MFI como herramienta de justicia social

Apariencia verde (“greenwash”) – Institucionalización de problemas

Cuantificación – largas listas de infractores pero ninguna acción

Conclusiones

Anexo 1: Perspectivas de las partes interesadas de Camerún respecto del proyecto de MFI

Introducción

Muchos gobiernos reconocen que la silvicultura tiene un papel social y ambiental importante así como también económico y, por lo tanto –por lo menos en la letra– tienen políticas de “justicia social” respecto del manejo forestal sustentable y la distribución equitativa de los beneficios de los bosques del país. Sin embargo, la implementación de estas políticas se ve a menudo socavada por los poderosos magnates de la madera que “capturan” al estado y hacen del papel regulador algo que facilita y sirve de intermediario en el acceso ilegal a la madera. Como resultado de ello, estos sectores privados de élite, no el gobierno, comienzan a controlar efectivamente la implementación de la política.

En este análisis se observa el papel del Monitoreo Forestal Independiente (MFI) como herramienta para la justicia social. El MFI es un enfoque relativamente nuevo que deliberadamente funciona en la línea de combate de los temas relativos a la gobernanza forestal, por lo tanto se encuentra aún en una etapa muy experimental. En este análisis se describe la experiencia del MFI principalmente en Camerún, pero se hace referencia a otras iniciativas de monitoreo en Camboya, Indonesia y otros lugares. Por lo tanto, es menos una descripción de recetario de la herramienta y más un análisis de los enfoques asumidos y las lecciones aprendidas hasta la fecha. Dado el ámbito políticamente sensible en el que funciona el MFI, en el trabajo se explora de qué manera los diferentes enfoques al mismo mandato de MFI podrían producir resultados bastante diferentes. Aun en la Parte 1, *¿Qué es el MFI?*, se muestra cuánto varían las opiniones.

En la Parte 2, *¿Cómo puede el MFI mantenerse independiente e igualmente ser un promotor de cambio?*, se presenta a los actores principales y los componentes esenciales que deberían ser comunes a todo proyecto de MFI. En la Parte 3, *¿De qué manera puede el MFI emplearse para incrementar al responsabilidad?*, se muestra la importancia de cómo se realiza el MFI, no sólo qué es. En la Parte 3 se concluye con el examen de cómo el MFI puede ir más allá de la mera responsabilidad y contribuir con la justicia social. Finalmente, en la Parte 4 se presentan algunos de los escollos de un enfoque tan firme del MFI, pero también se destacan los importantes riesgos de no hacer este esfuerzo.

Esta herramienta se basa en el trabajo de Global Witness y utiliza la vasta la experiencia de investigar los vínculos entre la extracción de recursos naturales, el conflicto y la corrupción. Global Witness pondrá a disposición desde mediados de 2005, *Guide to IFM*, que ofrecerá detalles completos sobre el establecimiento y funcionamiento de un proyecto de MFI. Sírvase ponerse en contacto con David Young (dyoung@globalwitness.org) o visite www.globalwitness.org/projects para obtener más información.

El contexto del MFI: Control de la ilegalidad en el sector forestal

El sector forestal es particularmente vulnerable a los problemas de una mala gobernanza. El nivel mínimo de inversión que la explotación forestal requiere – una motosierra y algún transporte – combinado con el alto valor del producto, hacen que el sector sea vulnerable a la explotación del recurso y de las poblaciones locales que tienen pocas opciones respecto de sus medios de vida. La pequeña corrupción, el fraude y el crimen organizado prosperan debido a la mala gobernanza en una espiral descendente de tala ilegal y comercio relacionado con ella. La ilegalidad en el sector ha generado grandes sumas de dinero y ha contribuido a alimentar largos y sangrientos conflictos.

Aun en los países que tienen buenas leyes forestales, a menudo generadas con el apoyo de la comunidad de donantes, las leyes a menudo se implementan mal y pueden ser dejadas completamente de lado por los magnates de la madera. En última instancia, el estado se ve “capturado” por esos magnates, ya que el papel regulador es sustituido por un papel en el que se facilita y se intermedia en el acceso ilegal a la madera. Como resultado de ello, estas élites del sector privado, no el gobierno, comienzan a controlar la formulación de la política en forma efectiva.

Las consecuencias de la explotación forestal ilegal son bien conocidas: la deforestación no sustentable y el daño ambiental resultante de ella, el perjuicio social y la presión que conduce a la baja de los precios de la madera. Un grupo del sector calculó recientemente que “*el material ilegal baja los precios un promedio de 7% a 16%*”¹ No existen muchas evidencias de que la explotación forestal industrial contribuya al alivio de la pobreza en los países en desarrollo, si bien los vínculos entre la industria de la explotación forestal y la violación de los derechos humanos se hallan bien documentados.

La certificación forestal y las iniciativas para la Aplicación de Legislación Forestal y Gobernanza (FLEG) apuntan a combatir la mala gobernanza. La certificación forestal, que se basa en la participación voluntaria del sector industrial, busca incluir las normas de manejo ambiental, laboral, de forestación sustentable así como los aspectos legales y económicos. Los certificadores suministran verificación del cumplimiento y, a su vez, son acreditados por una organización que establece normas como el Consejo de Manejo Forestal (FSC). Resulta crucial que la certificación dependa de la voluntad de la industria de hacer las inversiones necesarias, lo que a su vez depende de la obtención de una clara ventaja del mercado al hacerlo. A pesar de que los planes de certificación han existido durante más de diez años, muy pocos bosques tropicales de alto valor han sido certificados, lo que señala la necesidad de un enfoque diferente, aunque sea provisorio.

Las iniciativas intergubernamentales que apuntan a hacer frente a la tala ilegal incluyen a FLEG en Asia, África (AFLEG), Europa (EU FLEGT) y Europa y el norte de Asia (ENA FLEG); las decisiones formales de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT); el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFF) y su Asociación de Colaboración en Materia de Bosques (CPF). En total existen por lo menos diez acuerdos bilaterales o multilaterales que pueden emplearse para mejorar el cumplimiento normativo.² Uno de los más promisorios es el Plan de Acción de la Unión Europea, que entrará en vigor en el año 2005 y que funcionará mediante los Acuerdos de Asociación Voluntarios (AAV), que apoyan los esfuerzos productor-país a través de un plan para el otorgamiento de licencias a la madera de origen legal.³ Sin embargo, esos intercambios a alto nivel tienden a ser procesos políticos largos y ya existen dudas acerca de que algunos aspectos de estos procesos sencillamente no se cumplirán.

Por ende, si bien los planes de certificación por industria sufren los inconvenientes de ser voluntarios y suponen un autocontrol, los acuerdos intergubernamentales insumen tiempo para su negociación e implementación. Mientras tanto, quienes talan en forma ilegal continúan actuando

¹ American Forest and Paper Association, “Illegal” Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry; 2004

² Ver www.illegal-logging.info/ para obtener información acerca de la variedad de procesos políticos internacionales dirigidos a mejorar el cumplimiento de las normas y la gobernanza forestales.

³ Contrariamente a la certificación forestal que apunta a certificar tanto la sustentabilidad como la legalidad, el plan de licencias de la UE propuesto intenta certificar solamente la legalidad.

con impunidad. Existe una necesidad creciente de mayores medidas: una herramienta eficaz que ayude a las demandas de una mejor gobernanza forestal.

El MFI complementa los planes de certificación voluntarios y a los procesos reguladores de dos maneras: apunta a suministrar una solución de carácter transitorio mediante la limitación de las actividades ilegales relativamente rápido e informa el desarrollo de soluciones a largo plazo al suministrar un conocimiento en profundidad de los complejos mecanismos de la ilegalidad.

Parte 1: ¿Qué es el Monitoreo Forestal Independiente?

Casi todas las iniciativas enumeradas en la sección anterior se refieren al “monitoreo independiente” como una herramienta para mejorar gobernanza en el sector. El Monitoreo Forestal Independiente (MFI) es el uso de un tercero independiente que, por acuerdo de las autoridades estatales, brinda observación y guía respecto de los sistemas de aplicación de leyes forestales. Hay una cantidad de puntos en que ese monitoreo podría darse, desde la asignación inicial de concesiones al manejo de esas concesiones o el posterior procesamiento y comercio de productos forestales. A la fecha, el énfasis se ha puesto en la observación de la supervisión oficial y la observación del control de las concesiones de explotación forestal y la supresión de la actividad ilegal en áreas protegidas o concesiones externas.

La actividad principal en el MFI es la investigación de campo por la que un monitor independiente observa y documenta la actividad en el bosque, legal e ilegal, y el comercio. El monitor tiene una relación contractual con una autoridad del gobierno central, pero trabaja con los funcionarios locales, la sociedad civil y el sector privado de países exportadores de madera al suministrar una información fidedigna y objetiva respecto de las operaciones forestales, especialmente en lo referido a la actividad ilegal. Los monitores creen que un incremento en la transparencia y la responsabilidad irreversiblemente impulsarán la reforma en el sector mediante el establecimiento de las fallas en la buena gobernanza del nivel local al nivel ministerial y la exposición de las mismas en el dominio público para lograr un intercambio de ideas acerca de las mismas y la adopción de medidas.

El MFI encuentra paralelismos en el trabajo del observador electoral y en las visitas a las prisiones realizadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Al igual que en estos ejemplos, se despliega una combinación de conocimiento técnico internacional y local, y los equipos funcionan con la aprobación del gobierno anfitrión aunque con independencia del mismo. En todos los casos el mandato del monitor se limita al de ser un observador. La responsabilidad de la aplicación de la ley sigue siendo de los funcionarios y los gobiernos.

Este concepto ha sido probado de diversas formas en Camboya, Camerún e Indonesia, siendo Camboya el país que mejor ilustra la variedad de estilos de monitoreo.⁴ Esta diversidad limitada de experiencia y la naturaleza experimental del MFI hacen que el término signifique diferentes cosas para diferentes personas. El espectro de iniciativas de monitoreo forestal se describe en los siguientes resúmenes por país y en la Tabla 1.

⁴ Otras formas de participación no gubernamental en el monitoreo forestal también existen en Ecuador, Canadá y Filipinas, por ejemplo. Sin embargo, no se consideran lo suficientemente similares al MFI para ser objeto de esta Herramienta de Poder.

Tabla 1: Iniciativas de monitoreo forestal

Descripción	MFI como función de auditoría	MFI como promotor del cambio	Monitoreo externo
Ejemplo	Camboya 2004 (SGS)	1. Camboya 1999-2003 (Global Witness) 2. Camerún 2000 a la fecha (Global Witness)	1. Indonesia 1997 a la fecha (EIA-Telapak) 2. Camboya hasta 1999 y desde 2004 a la fecha (Global Witness)
Mandato oficial	Sí, con el MAFF y el MoE	1. Sí, con el MAFF y el MoE 2. Sí, con el MINEF	Ninguno
Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicto mandante - mandatario: trabajo dependiente de una institución con papeles reguladores y de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Conflicto mandante – mandatario (como SGS) 2. Informes al Comité de Análisis que funciona como amortiguador de intereses creados 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay una responsabilidad explícita hacia el anfitrión
Principales características	<ul style="list-style-type: none"> • Tanto como sea posible, trabaja sólo con información suministrada por el MAFF o MoE • Tecnocrático: enfoque mecánico del mandato oficial • Acceso a la información oficial; riesgo de autocensura 	<ul style="list-style-type: none"> • Asume misiones de campo independientes y conjuntas según corresponda • Defensa: guiada por valores y estratégica en sus métodos, pero respeta el mandato oficial • El acceso a la información oficial y a la libertad de publicar ofrecen una importante fuente de credibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Funciona de forma totalmente independiente del gobierno anfitrión • Defensa: guiada por valores y estratégica en sus métodos, pero, en gran medida con un auto mandato • No hay acceso formal a la información oficial • Credibilidad que se basa solamente en la reputación y los antecedentes

Camboya

En 1999 la comunidad donante intergubernamental buscó un monitor independiente para garantizar que los ministerios correspondientes cumplieran, tal como se había prometido, con las disposiciones relativas al manejo de los bosques y la eliminación de toda la actividad forestal ilegal.⁵ Esto fue parte de un Proyecto de Informe de Monitoreo de Delitos Forestales (FCMRP), con el auspicio del Ministerio de Agricultura, Forestación y Pesca (MAFF) y el Ministerio de Medio Ambiente (MoE). Global Witness ya ha estado informando acerca de la tala ilegal en Camboya durante cuatro años, y se lo invitó a solicitar el puesto de monitor independiente. El trabajo de Global Witness estableció claramente los mecanismos por los que la corrupción está institucionalizada en el sector, y en enero de 2002 se impuso una moratoria en la explotación forestal y el transporte comercial de madera a levantarse solamente cuando los planes de manejo forestal sustentable se hayan aprobado.

En 2003, luego de la suspensión del FCMRP que incluyó el abandono del proyecto por parte de dos consultores extranjeros de la FAO y la ruptura de la confianza entre Global Witness y el MAFF, este último se apartó de la cooperación. Esto colocó al Real Gobierno de Camboya (RGC) en situación de incumplimiento de las condiciones en un Crédito de Ajuste Estructural (CAE) del Banco Mundial, por lo que el contrato se adjudicó nuevamente a la Société Générale de Surveillance (SGS).⁶ Una revisión reciente del sector forestal compara los dos contratos y sostiene que fueron adjudicados inicialmente “*con responsabilidad por la recabación de información y, más recientemente, con auditoría externa del proceso*”.⁷ Aunque no cuenta ya con el mandato oficial

⁵ FAO-Global Witness, 'Terms of Agreement for an Independent Monitor in Cambodia'; noviembre de 1999

⁶ Ver www.sgs.com/forestry_monitoring_programme para obtener detalles acerca del trabajo sobre temas forestales de la SGS.

⁷ Cambodia Donor Working Group on Natural Resource Management, 'Independent Forest Sector Review: The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options)', por encargo del Comité Conjunto de Coordinación que comprende 6 ministerios y 6 donantes, 2004; www.cambodia-forest-sector.net

para suministrar servicios al Real Gobierno de Camboya, Global Witness ha continuado funcionando como “monitor externo” en Camboya y aún goza de una buena relación con el MoE.

Camerún

Dentro del año del contrato como monitor oficial en Camboya, se invitó a Global Witness a asumir un papel similar en Camerún para el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques (MINEF). En mayo de 2001 un proyecto de tiempo completo comenzó, luego de dos misiones de relevamiento el año anterior. Fue diseñado para que el trabajo se hiciera junto con otras formas de monitoreo: una firma local de abogados y auditores que supervisaba las asignaciones de concesiones como Observador Independiente de Subastas, y una ONG internacional especialista en detección remota encargada de digitalizar los mapas del MINEF y de suministrar información acerca de cambios en la cobertura forestal, incluyendo actividad maderera sospechosa. Existen importantes diferencias en la experiencia de este MFI con respecto al que se realizó en Camboya, entre otras: (a) una decisión estratégica de priorizar el trabajo junto con los organismos de aplicación de la ley forestal en una serie sistemática de “misiones conjuntas de campo”, y (b) un protocolo que incluye un panel de informe (dominado por el MINEF pero con representación de donantes) para validar la objetividad y la competencia técnica de los informes de la misión de campo antes de su publicación. Este panel, conocido como Comité de Análisis, sirve de amortiguador entre el monitor y los intereses creados, ya que toda queja luego de la publicación de un informe debe dirigirse al Comité, no al monitor. A mediados de 2004 los donantes y el MINEF acordaron otra fase de proyecto de tres años y se lanzó un proceso de licitaciones para asegurar la presencia de un monitor para la fase siguiente.



Monitoreo externo

Si bien no se describen a sí mismos como ‘MFI’, el proyecto conjunto en Indonesia de la Environmental Investigation Agency (EIA)-Telapak y el trabajo continuo de Global Witness en Camboya son ejemplos de monitoreo e informe con auto mandato o “externo” de delitos forestales. En la medida en que pueden dirigir sus actividades en los países de que se trate y que son financiados en parte por donantes gubernamentales internacionales, también gozan de un grado de reconocimiento formal. Como asociación de ONG internacional-local, el proyecto EIA-Telapak se centra en la formación de asociados locales para realizar el monitoreo forestal, en vez de que la mayor parte del monitoreo sea llevada a cabo por una organización internacional. El propósito es “*dotar a los grupos que trabajan en temas forestales con las habilidades y la tecnología necesarias para realizar una campaña eficaz de protección de los bosques y de los derechos de las comunidades indígenas [mediante] la capacitación en el uso de cámaras para documentar los delitos forestales junto con el equipo necesario para realizar el trabajo*”.⁸ EIA-Telapak se han centrado estratégicamente en la explotación forestal en un parque nacional en particular con un alto significado político. También funcionan en un contexto de descentralización gubernamental creciente, y han observado una tensión en su papel involuntario de informar al ministerio central en el que los funcionarios locales carecen de la capacidad o la voluntad de hacerlo. El trabajo actual de EIA-Telapak y de Global Witness en Camboya se realiza en áreas donde toda explotación forestal es ilegal (parques nacionales o donde existe una prohibición nacional de la tala), lo que por un lado hace más fácil su trabajo: no necesitan hacer referencia a documentos de permiso para explotación maderera o a planes de manejo forestal para demostrar la ilegalidad, como sí debe hacerse en el MFI de concesiones.

⁸ www.eia-international.org. Ver también www.telapak.org.

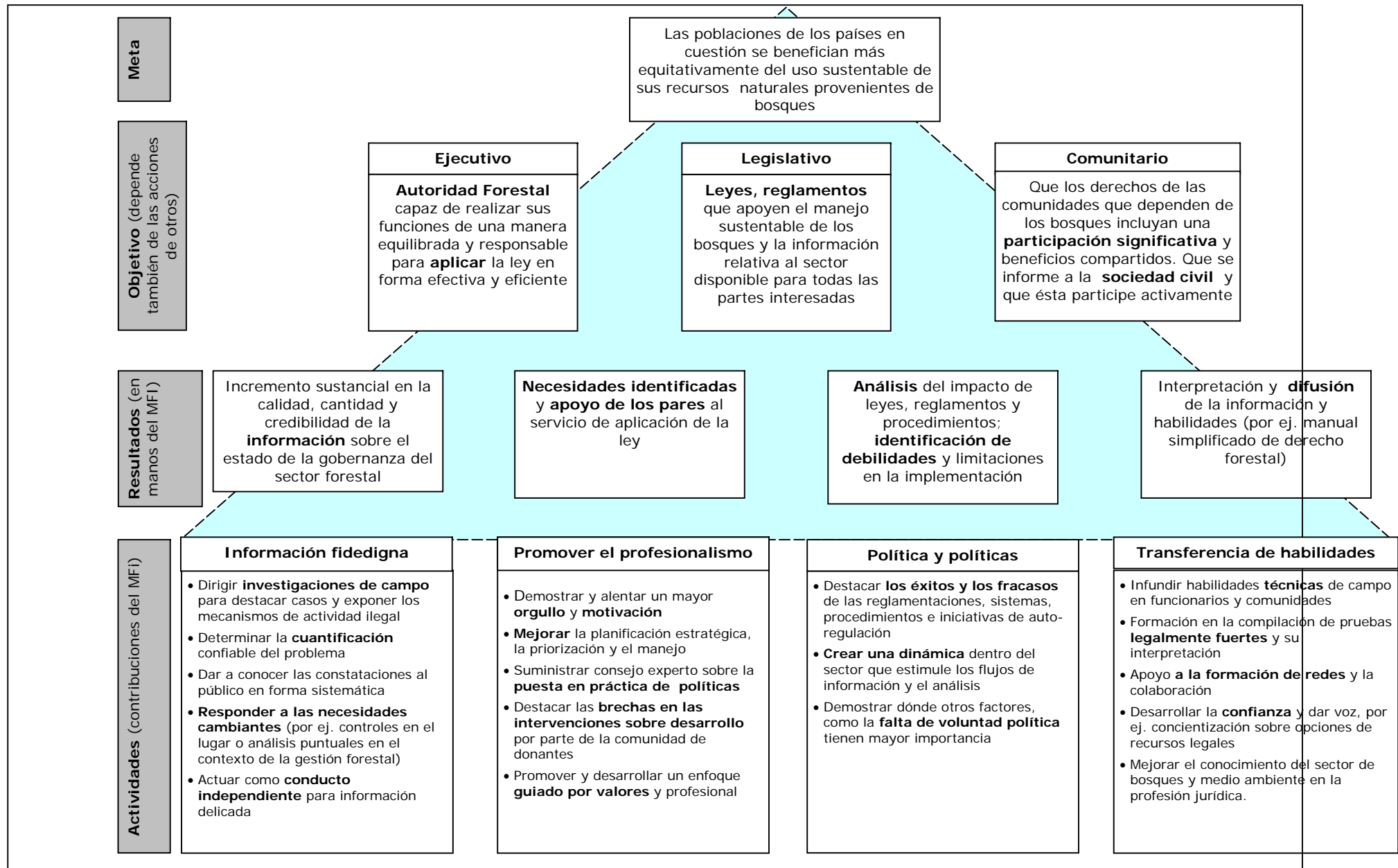
¿Quién solicita el MFI? ¿Quién lo suministra?

La solicitud e MFI puede provenir de gobiernos o ciudadanos y donantes preocupados por la explotación forestal ilegal, pero el propósito es más amplio: El MFI crea una dinámica y un debate que estimula los flujos de información, y el espacio político creado por el MFI incrementa la participación en temas relacionados con la gobernanza del sector forestal. En este trabajo se argumenta que para ser eficaz en situaciones en que la gobernanza mala, el MFI necesita ir más allá de un papel de simple auditor para apoyar activamente el desarrollo de un entorno operativo que realmente cumpla los objetivos de la política de manejo forestal sustentable. De este modo, el MFI también posee el potencial de hacer una contribución importante para garantizar una distribución más igualitaria de los beneficios de la extracción de cualquier recurso natural trasladando los beneficios del explotador ilegal al estado y las comunidades. El gobierno, los donantes multilaterales y bilaterales y las políticas internacionales afirman estar totalmente de acuerdo con esto; el MFI revela en qué punto las palabras y los hechos de los actores no coinciden.

La táctica principal del monitor es suministrar a las personas el poder de cambiar las políticas con pruebas incontrovertibles de manera profesional y pública, para que se vean forzadas a reconocerlas y reaccionar ante ellas. Esto lo transforma en una herramienta desafiante pero extremadamente eficaz en los ámbitos políticamente litigiosos. El perfil de la organización de monitoreo por lo tanto constituye una diferencia importante en su capacidad de cumplir este desafío, y en cierta medida se refleja en las características principales descritas en la Tabla 1. El espectro de proveedores hasta ahora incluye organizaciones sin fines de lucro con un papel de defensa explícito (Global Witness y EIA) y una organización con fines de lucro sin un papel explícito de presión (SGS). Otros dos perfiles de posibles proveedores de servicios –una organización sin fines de lucro sin papel de defensa, y una organización de presión del sector privado– aún no han prestado esos servicios, aunque una nueva organización, Resource Extraction Monitoring (REM), cumple con la descripción anterior.⁹

⁹ Para obtener información acerca de REM ver www.rem.org.uk.

Figura 1: Marco Conceptual del Monitoreo Forestal Independiente



Parte 2: Diseño del proyecto: ¿Cómo puede el MFI mantenerse independiente e igualmente ser un promotor de cambio?

En esta sección se describen los componentes estructurales clave de un proyecto de MFI, incluso un marco conceptual, los actores principales y los requisitos mínimos en un mandato. Cuando se consideran en conjunto, estos componentes se suman al balance oficial pero independiente que vuelve exitoso al MFI. Se termina resumiendo las maneras en que esta estructura puede promover el cambio. La parte 3 analiza más allá de la estructura y describe cómo enfoques diferentes con respecto al mandato de MFI influirán en los resultados de manera significativa.

Un marco conceptual

El MFI sólo puede ser un promotor del cambio cuando la dirección de tal cambio es ampliamente aceptada. Si el MFI ha de ser un impulso hacia de la justicia social, la dirección del cambio debe ser en el sentido de un mayor (i) manejo forestal sustentable y (ii) respeto hacia los derechos de las comunidades que dependen del bosque y sus entornos socioeconómicos, culturales y ecológicos. Por lo tanto, los objetivos y metas de mayor nivel necesitan compartirse y apoyarse en los más altos niveles de políticas forestales, Programas Nacionales de Bosques (NFP) o la Constitución del país. Sin la línea política clara que ese conjunto de políticas de base e instituciones de aplicación de la ley brinda, es improbable que el MFI sea conveniente desde el punto de vista de un monitor y es poco probable que sea bienvenido por el posible anfitrión.

Tabla 2: Alineación de los objetivos del proyecto de MFI en Camerún con un marco generalizado

Camerún 2002-2005	Marco conceptual del MFI
<p><i>Objetivo general:</i> Brindar apoyo al establecimiento del principio de buena gobernanza en el sector forestal para mejorar la contribución de este sector al alivio de la pobreza a través de un manejo sustentable de los recursos forestales.</p>	<p>Meta: Las poblaciones de los países en cuestión se benefician equitativamente del uso sustentable de sus recursos naturales provenientes del bosque</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Objetivo:</i> Leyes, reglamentos y procedimientos en apoyo del manejo forestal sustentable • <i>Objetivo:</i> Los derechos de las comunidades dependientes de los bosques incluyen la participación significativa y los beneficios compartidos
<p>1. Asegurar la objetividad y la transparencia de las operaciones de monitoreo asumidas por el MINEF mediante la participación de un Observador Independiente con credibilidad internacional, cuyos informes y recomendaciones se harán públicos.</p>	<p><i>Resultado:</i> Incremento sustancial de la calidad, cantidad y credibilidad de la información sobre el estado de la gobernanza forestal</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Actividades relativas a:</i> información fidedigna
<p>2. Fortalecer la capacidad operativa de los servicios de aplicación de la ley del MINEF, en particular, la Unidad Central de Control (CCU), mediante la aplicación y la mejora de los procedimientos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Resultado:</i> Necesidades identificadas y apoyo de los pares suministrado al servicio de aplicación de la ley • <i>Actividades relativas a:</i> Promocionar el profesionalismo • <i>Actividad:</i> Infundir habilidades técnicas de campo en funcionarios y comunidades
<p>3. Analizar aclaraciones en los métodos de control mediante el papel de diferentes actores en el monitoreo forestal y el seguimiento para la realización de una lista precisa de delitos y sanciones sobre la base del marco legal y reglamentario vigente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Resultado:</i> Interpretación y difusión de información y habilidades (por ej. manuales simplificados de derecho forestal.) • <i>Resultado:</i> Análisis del impacto de las leyes los reglamentos y los procedimientos; identificación de las debilidades y limitaciones en la implementación
<p>4. Ayudar a monitorear la implementación de recomendaciones y decisiones de las misiones de control de la CCU realizadas con la asistencia del Observador Independiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Objetivo:</i> Autoridad Forestal capaz de realizar sus funciones de una manera equilibrada y responsable para aplicar la ley en forma efectiva y eficiente • <i>Actividad:</i> Dirigir investigaciones de campo para destacar casos y exponer los mecanismos de actividad ilegal • <i>Actividad:</i> Dar a conocer las constataciones al público en forma sistemática

En la Figura 1 se presenta un marco conceptual basado en esta premisa. Es importante destacar que no puede esperarse que el MFI solo pueda lograr las metas de alto nivel, por lo tanto necesita funcionar en un ámbito más amplio de iniciativas de reformas (analizadas en la Parte 3). La contribución principal que el MFI puede hacer es la de intentar mejorar el entorno operativo en el que esta meta compartida se busca: la **legislación**, su implementación por parte de la **autoridad forestal**, y la capacidad de la **sociedad civil** de pedir una rendición de cuentas a ambos poderes estatales. Como referencia, en la tabla 2 se comparan los objetivos del proyecto de MFI en Camerún (2002-2005) con los del marco conceptual.

EL MFI enfoca estos objetivos mediante la observación explícita del sistema de aplicación del derecho forestal, por lo que los resultados del MFI se centran en los temas de la calidad de la **información** y su **difusión**, el **análisis del sistema** y la **identificación de las necesidades**. Sin embargo, el sistema en sí mismo puede tener muchas debilidades: recursos humanos o técnicos insuficientes, leyes que entran en conflicto o ambigüedades, fallas e injusticias en la legislación. Para determinar qué es ilegal primero necesitamos saber qué es legal, pero puede haber circunstancias en que no hay un sistema para el monitoreo de la legalidad de manera eficaz y objetiva.

Las actividades en este marco se dividen en cuatro grupos: información fidedigna, promoción del profesionalismo, política y políticas y transferencia de habilidades. La forma en que el MFI puede ser auténticamente independiente y realizar cambios reales es más un tema de *cómo* se realizan las actividades que de *cuáles* son ellas.

Establecimiento del MFI: Los actores principales

La fortaleza exclusiva del MFI reside en la dinámica de las relaciones del monitor con los diversos actores en el sector forestal. Esos actores pueden dividirse en dos grupos. El primer grupo, con el que el monitor tiene relaciones formales, es el círculo más interno del gobierno anfitrión, organismo local de aplicación del derecho forestal y la comunidad donante. El segundo grupo es un círculo más amplio que incluye a las comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil, operadores madereros del sector privado y comunidades ambientales y de consumidores internacionales. La relación entre el monitor y este último grupo es informal, y sólo puede ser sustancial una vez que la información recabada a través del MFI esté disponible públicamente. El perfil de cada uno de esos círculos de actores se presenta abajo:

Gobierno anfitrión

El proceso de diseño de proyecto, antes de la designación del monitor, influirá en la relación subsiguiente entre el monitor y el anfitrión, y es necesario ser cuidadosos para evitar una etapa de desconfianza mutua: *“En el año 2002 se llevó a cabo una evaluación del FCMRP que mostró que el diseño del proyecto se basaba en la asunción de que podría no confiarse en el Real Gobierno de Camboya para manejar correctamente la información relativa a los delitos forestales.”*¹⁰

En el contexto de la experiencia actual, la autoridad anfitriona ha sido un ministro del ramo o autoridad forestal. El MFI, sin embargo, tendría más independencia si funcionara con un mandato de un grupo de interés más amplio. Esto podría también disipar la clase de desconfianza que puede existir entre dos partes. En Camboya hubo dos ministerios que estuvieron relacionados con el tema, y la competencia entre ellos no siempre fue positiva. También hubo un representante “focal” del Consejo de Ministros. Otros países consideran actualmente que el MFI puede usar alguna forma de comisión multisectorial o comité parlamentario como anfitrión. Este enfoque debería impulsar los cambios más eficientemente ya que fortalece los controles y equilibrios inherentes a un sistema de gobierno ejecutivo y legislatura. Las alternativas basadas en el concepto de carácter oficial pero independiente incluyen la formación de asociaciones con el defensor del pueblo (*ombudsman*) local o comisión de derechos humanos, por ejemplo.

¹⁰ D. Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/MFI%20Paper/MFI%20Final.pdf

Organismo local de aplicación de la ley forestal

Las principales contrapartes para el monitor son los funcionarios cuya tarea es la inspección y el control de la tala, el transporte y otras operaciones. A menudo estas personas tienen una autoridad más allá de otros funcionarios forestales, lo que permite que expidan Declaraciones de Delito o, aun, que arresten sospechosos de la misma manera en que lo hace la policía. En general se trata de equipos móviles, ya sea un equipo basado centralmente o una cantidad de unidades descentralizadas, según sea la escala de las operaciones forestales y de los recursos disponibles. Necesitan tener acceso a todos los mapas necesarios, permisos y detalles de contacto relativos al área que están inspeccionando, y se requieren las habilidades para llevar a cabo inspecciones exhaustivas y diligentes. Normalmente responden a un inspector general que es un miembro de jerarquía superior de la autoridad forestal, para mantener la función de control separada del papel de administración forestal. Sin embargo, una falta de rigor acerca de las líneas de informe y de la separación de poderes puede hacer que los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes sean el primer blanco de los sobornos.

A diferencia de una organización de observación auto designada, el monitor independiente está contractualmente obligado a mantener su apoyo a este organismo de aplicación de la ley. A continuación se presentan algunos ejemplos actuales:

- *Camboya*: suministrar al Real Gobierno de Camboya y al público (a) un mecanismo de auditoría y monitoreo para asegurar el cumplimiento de los lineamientos establecidos respecto de la eliminación de las actividades forestales ilegales; (b) revisiones de los hechos que conducen a los logros por parte del MoE y el MAFF, y (c) documentación de los logros, debilidades limitaciones y/o instancias de incumplimiento.¹¹
- *Camerún*: garantizar la objetividad y la transparencia de las operaciones de monitoreo asumidas por el MINEF; fortalecer la capacidad operativa mediante la aplicación y mejora de los procedimientos; aclarar los métodos de control; y monitorear la implementación de recomendaciones y decisiones de las misiones de control de la Unidad Central de Control (CCU).¹²

Donantes

EL MFI en Camboya y Camerún fue iniciado por los donantes y se vincula con condiciones para la ayuda. El informe de Brown et al (2004) señala una razón dominante del interés de los donantes en el MFI en Camboya: *"Estaba volviéndose insostenible para los donantes proporcionar fondos a un gobierno que agotaba rápidamente uno de sus activos primarios, sin generar ningún beneficio a la mayoría de la población"*.¹³

La ayuda para el desarrollo está promoviendo cada vez más dominio del gobierno receptor, a través de mecanismos como la ayuda presupuestal directa. Como consecuencia, es probable que el MFI tenga que funcionar en un ambiente en el cual los donantes estén menos dispuestos a intervenir tan directamente, por ejemplo mediante el uso de condiciones para la ayuda. No obstante, la buena gobernanza y la reducción de la pobreza seguirán siendo temas dominantes y, en este sentido, los donantes hablan a favor de las necesidades de los ciudadanos locales sin poder. Allí donde existen los proyectos de MFI, el compromiso activo de los donantes será un impulsor importante hasta que las estructuras de gobernanza locales, incluso una sociedad civil empoderada, puedan asumir efectivamente este papel.

Comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil

Los pobladores locales son los principales perdedores en la extracción ilegal de la madera de alto valor y obtendrán lo mejor del MFI. Incluso donde la actividad ilegal proporciona oportunidades locales de empleo y de sustento, ésta es generalmente un arreglo de explotación con los comerciantes de madera. Las comunidades carecen de voz suficiente para presionar a favor de una reforma. Las relaciones entre las comunidades, sus organizaciones representativas y el

¹¹ FAO-Global Witness, 'Terms of Agreement for an Independent Monitor in Cambodia'; noviembre de 1999

¹² PSFE-Global Witness, 'Terms of reference for the transition phase of the project "Independent observer in support to control and monitoring of forestry-related offences"; mayo de 2002

¹³ D. Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por DFID; 2004; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

monitor son delicadas por dos razones. En primer lugar, los gobiernos del anfitrión son probablemente escépticos respecto de la abierta participación del MFI en el activismo de la sociedad civil o en la defensa, por lo que argumentarán que socava la independencia. Presentándose como un conducto eficaz a través del cual las denuncias -de cualquier persona- pueden ser informadas e investigadas, y mediante el análisis de los títulos y operaciones forestales con el mismo profesionalismo y diligencia que cualquier otra concesión, el monitor puede disminuir este escepticismo.

En segundo lugar, los grupos de la sociedad civil, por su misma naturaleza, no son homogéneos y raramente son unidos o consistentes. Una vez más, un enfoque profesional y justo evitará acusaciones de tomar partido hacia cualquier facción. La sensibilidad política requerida de un monitor les ayudará a saber cuándo las acusaciones son motivadas por personas con algo para ocultar. También les ayudará a evitar ser arrastrados inadvertidamente a conflictos partisanos. La búsqueda activa de relaciones constructivas con la industria, el gobierno y los diversos intereses civiles de la sociedad ayudarán a eliminar las tensiones.

EL MFI debe ser asumido finalmente por las estructuras de gobernanza que supongan la existencia de una sociedad civil empoderada en un grado mayor que cuando el monitor comenzó su trabajo. Esas estructuras supondrán un sistema firme de aplicación de la ley en el cual el estado, el sector privado y la sociedad civil desempeñen un papel.

Estos papeles variarán de una situación a otra, por lo que la construcción de relaciones con todos estos grupos es un requisito importante

Operadores madereros

El objetivo del MFI es eliminar la explotación ilegal y las prácticas de corrupción relacionadas, no eliminar las compañías que funcionan dentro de la ley. El monitor y los operadores de la explotación forestal por lo tanto necesitan mantener un respeto y un diálogo profesionales. Las compañías que hacen movimientos proactivos hacia el manejo forestal sustentable y quienes poseen vínculos directos con sus mercados (es decir, se integran verticalmente) tienen más probabilidades de aceptar al MFI como un movimiento hacia el estado de derecho y como un “campo que juego llano” para las operaciones madereras. Otras compañías menos progresivas pueden considerar al monitor un blanco fácil entre quienes trabajan para suprimir la actividad ilegal, y propagar críticas en el sentido de que el monitor está intentando encontrar y divulgar solamente lo negativo. La reacción de los madereros poco dispuestos o incapaces de funcionar dentro de la ley puede ser la de señalar con el dedo al mensajero – el monitor internacional para quien la incorruptibilidad es un valor fundamental, pero respecto del cual la expulsión es una posibilidad real. Tales actitudes pueden desarmarse manteniendo un diálogo que intente entender las limitaciones, percibidas o verdaderas, con las cuales funciona la industria.

Comunidades internacionales ambientales y de consumidores

Internacionalmente, las preocupaciones de las sociedades de consumo y de los grupos ambientalistas son impulsoras importantes del concepto de manejo forestal sustentable y la supresión de la ilegalidad en la explotación y el comercio forestal. Han sensibilizado a los consumidores en la UE, particularmente en lo referido a temas ambientales, y la Comisión de las Comunidades Europeas ha formulado una regulación de la UE para implementar un plan voluntario de permisos para la importación de madera.¹⁴ Una vez que la evidencia recabada por el MFI llegue al dominio público, un poderoso mecanismo de retorno de la información, constituye un impedimento para los operadores ilegales. Reciben presión en los países productores por una aplicación de ley más eficaz y en los países consumidores por parte de los compradores que se cuestionan más acerca del origen de la madera.

¹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT): Proposal for an EU Action Plan ((COM 2003) 251 Final)'; 2003; europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/docs/Doc1-FLEGT_en.pdf

El mandato: tres líneas rojas

La fortaleza del MFI depende de su capacidad de investigar las situaciones políticamente sensibles y su compromiso de adherir a los protocolos acordados. El mandato del MFI debe negociarse cuidadosamente con el anfitrión si el monitoreo ha de hacer una contribución eficaz a alguna coalición para un cambio en el sector. La experiencia demuestra que este mandato debe incluir como mínimo tres protocolos que deben precisarse detalladamente en los términos de referencia de cualquier contrato. Es crucial que ambas partes contractuales los mantengan, ya que proporcionan un fundamento para la continuidad del compromiso del anfitrión y la credibilidad del monitor:

1. **Acceso a la información** al mismo tiempo que se respeta su confidencialidad. Su condición oficial debe permitir al monitor tener acceso sin restricciones a los documentos oficiales sobre derechos forestales. Sin saber qué es legal, no puede determinar qué es ilegal, por lo que no puede evaluar si los agentes de aplicación de la ley están haciendo su trabajo, incluso asegurar si los administradores forestales privados y de la comunidad están haciendo el suyo. Tal información podría incluir: documentos jurídicos sobre títulos y permisos, cartas, mapas de títulos madereros vigentes y vencidos, estadísticas de producción, documentos de cobro de impuestos, y los referentes a las multas y expedientes relativos al progreso de un caso judicial o a las decisiones de una corte.

Mientras que el acceso privilegiado a la información no da al monitor permiso para dar a conocer documentos a terceros, un objetivo del MFI es demostrar *el beneficio* para la aplicación de ley forestal de poner esta información en el dominio público. Como con todas las reglas, si el público sabe cuáles son, puede desempeñar un papel en su aplicación: *"Incrementar la apertura puede ser una herramienta poderosa para la reducción de la influencia de intereses especiales y el mejoramiento del desempeño del gobierno"*.¹⁵

2. **Libre circulación.** El monitor debe poder visitar cualquier parte de bosque o de las instalaciones de producción, en cualquier momento, para observar la actividad de los agentes de la aplicación de ley forestal y de los concesionarios. Tales misiones del campo pueden asumir dos formas: conjunta, con el organismo de aplicación de la ley forestal, o independiente. Cuando la actividad principal del MFI es observar el sistema de aplicación de la ley, el monitor debe trabajar junto a este organismo en la medida que sea posible. Puede esperarse que los funcionarios traten cualquier evidencia recabada en su ausencia como menos fidedigna. Sin embargo, el MFI sólo puede impulsar el cambio si puede enfrentar la complicidad entre los funcionarios y los madereros, o los encubrimientos de los funcionarios. Hay una necesidad de probar esto mediante misiones independientes; ofrecen una base a partir de la cual las misiones conjuntas pueden interpretarse.

Las misiones conjuntas confían en la existencia de una cierta forma de contraparte en el trabajo del monitor. Esta puede ser un equipo central de aplicación de la ley, como se consideró en Camboya y se considera actualmente en Camerún. Sin embargo, en Camboya no había voluntad por parte de la autoridad forestal para cooperar, y las misiones independientes se convirtieron en norma. En Camerún, la reforma del gobierno local proporciona un servicio descentralizado de aplicación de la ley, lo cual significa que las misiones conjuntas requieren una relación con una serie de funcionarios centrales, provinciales y locales. En países más grandes, un equipo central de aplicación puede ser inviable.

Aunque es posible que se considere que las misiones conjuntas comprometen la independencia del monitor, no deben dar lugar a la elección conjunta del monitor por la autoridad forestal. El objetivo es una mayor separación de poderes entre la administración forestal y la aplicación de ley forestal: *"La separación de las funciones de aplicación de ley del servicio forestal de la administración habitual del manejo forestal es generalmente necesaria para la aplicación eficaz de la ley. En los Estados Unidos, por ejemplo, el programa de Aplicación de la Ley e Investigaciones del Servicio Forestal funciona sobre la base de un acuerdo "conducto de chimenea" – los funcionarios de aplicación de la ley están directamente*

¹⁵ J. Stiglitz, 'Redefining the Role of the State. Presentation on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute (Tokyo, Japón)', 17 de marzo de 1998; www.meti.go.jp/topic/mitilab/downloadfiles/m2012-1j.pdf

*unidos a quienes manejan el servicio forestal y pasan por encima de las burocracias de distrito y regionales para tratar con más eficacia los argumentos de corrupción y colusión del personal de servicio forestal".*¹⁶ Esto es sobre todo un tema estructural, por lo que el monitor puede tener poco poder para reformar la autoridad forestal en esta medida, pero el desarrollo del profesionalismo, las habilidades y la motivación ayudará a demostrar el valor de esa estructura.

- 3. Derecho de divulgación pública.** Una parte clara del MFI es aumentar la cantidad, calidad y credibilidad de la información sobre el sector forestal en el dominio público, ya que esto proporciona una influencia poderosa contra la ilegalidad y la corrupción. Los casos de actividad ilegal, o de debilidades en el sistema de control o un entorno operativo más amplio, están documentados en forma fidedigna y se publican sistemáticamente. Entonces es responsabilidad de la autoridad forestal actuar, y el no actuar será observado y luego divulgado. Una vez que se haya expuesto la situación, los funcionarios de verán desprestigiados y los madereros privados se arriesgarán a la pérdida de los mercados. El MFI debe dar lugar al uso más eficaz de elementos disuasorios más fuertes como los del sistema de la justicia penal.

El monitor debe tener derecho de publicar sus constataciones, pero en la misma medida debe ejercer su derecho con profesionalismo y limitaciones. Este derecho se incluyó en el primer contrato de MFI en Camboya, aunque el protocolo de implementación fue acordado tan solo luego de 18 meses, cuando las relaciones con una de las dos organizaciones anfitrionas ya se estaban deteriorando. Formalizó el derecho del monitor de elaborar informes de misión de campo y de tener acceso a los elaborados por los agentes de aplicación de la ley. Se elaboraría una actualización de las medidas tomadas luego de un informe de misión de campo cada 30 días hasta que el caso se cerrara, luego de lo cual el monitor *"puede dar a conocer al público en general la información con consulta a la autoridad de que se trate"*.¹⁷ Resulta crucial entonces que el monitor también *"puede difundir las constataciones en cualquier momento en que haya un incumplimiento de los protocolos mencionados"*.¹⁸ El actual acuerdo de MFI en Camboya se basa en este primer protocolo: *"[los informes] pueden darse a conocer luego de verificados por los organismos del Real Gobierno de Camboya. Luego de 30 días hábiles de enviados los informes a estos organismos, el monitor independiente tiene el derecho de dar a conocer los informes independientemente de la verificación"*.¹⁹

En Camerún el protocolo de información se adaptó de la experiencia en Camboya en un esfuerzo por incrementar el dominio del anfitrión local. Esto se hace mediante el panel de informe, integrado por funcionarios de aplicación de la ley y otros funcionarios del ministerio de bosques, donantes y el equipo del proyecto del MFI, bajo la presidencia del ministerio. El papel del Comité es parecido al de la función de revisión por los pares académicos frente a los cuales el monitor debe ser capaz de justificar las conclusiones extraídas de los hechos informados. El comité puede recomendar aclaraciones a los informes de misión de campo y la ampliación de las recomendaciones antes de adoptarlas para su publicación. Un informe de misión validado y adoptado por el comité generalmente se considera suyo (o, quizás más precisamente, del ministerio), y conlleva un peso de autoridad mayor – un punto importante para otras organizaciones que emplean informes para su propio trabajo de defensa.²⁰

Se controla que no existan confusiones más que exista una validación del panel de informe, mediante una cláusula que permite al monitor publicar informes si el comité no se ha reunido dentro de los 30 días de su convocatoria. Esta cláusula nunca ha sido invocada, sin embargo, ya que los 118 informes completados a la fecha han sido validados.

¹⁶ D. Brack et al, 'Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID'; 2002; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

¹⁷ FCMRP, 'Reporting Protocols. Agreement between RGC, Global Witness, FAO/UNDP, Royal Danish Embassy and other donors committed to the Forest Crimes Monitoring and Reporting Project (Cambodia)'; 2001

¹⁸ FCMRP, 'Reporting Protocols. Agreement between RGC, Global Witness, FAO/UNDP, Royal Danish Embassy and other donors committed to the Forest Crimes Monitoring and Reporting Project (Cambodia)'; 2001

¹⁹ RGC-SGS, 'Contract Appendix A – Description of The Services'; 2003

²⁰ Greenpeace, por ejemplo, ha manifestado que los informes, cuando se aprueban por el ministerio, constituyen referencias creíbles en el mercado europeo.

En los países en que el sistema de dirección y control del gobierno como regulador y gestor existe, el papel del panel de informe es fundamental como amortiguador entre las investigaciones y los intereses creados. El panel de informe no dirige al monitor, ya que esto constituiría un riesgo de socavar su calidad de independiente. El análisis de los informes técnicos detallados acerca de las infracciones y el sistema de control contribuyen a generar conciencia acerca del desempeño y el potencial de la aplicación de la ley, el desarrollo de la capacidad y el dominio entre los participantes, que incluyen representantes de la organización anfitriona. Los informes de campo no sirven simplemente para tratar casos individuales; el proceso también contribuye al impacto a largo plazo de la tala ilegal lo que genera un ciclo de revisión y mejora de políticas y procedimientos.

Si un monitor u otra parte no respetan los protocolos de informe y “filtran” información, se contaminará la relación con el anfitrión, el organismo de aplicación de la ley y los donantes, y socavará seriamente al MFI.

Oficial aunque independiente: Promotor del cambio

Con respecto a cada conjunto de normas habrá una variedad de formas en que pueden aplicarse y el impacto que eso puede tener variará significativamente. Las formas en que los diferentes enfoques al mismo mandato de MFI pueden impulsar el cambio se analizan más adelante en la parte 3. Sin embargo, el MFI, independientemente del enfoque deberá producir:

- Una prueba basada en información oficial, que no puede dejarse de lado por los mismos funcionarios. Es fidedigna y obliga a la acción de aplicación de la ley contra los sospechosos de delitos forestales.
- Una prueba firme del progreso, o de las medidas políticas desarrolladas por el gobierno y los donantes, sobre la base de una serie de informes de campo y una evaluación de la medida en que esas recomendaciones se cumplen.
- Un impulso al espíritu y el profesionalismo de los funcionarios, mediante el apoyo de los pares y la identificación de las necesidades. Una prueba de alta calidad que sea suficientemente firme para obtener un convencimiento demuestra el valor de recabar esa información de manera diligente.
- La aclaración de los papeles separados de los funcionarios (con responsabilidad en la aplicación de la ley) y el monitor (que observa y defiende las mejoras de un sistema) para mantener las líneas de responsabilidad.
- Un principio de responsabilidad compartida en el panel de informe, lo que ofrece un elemento amortiguador de los intereses creados y, por lo tanto, permite un enfoque constructivo hacia una mayor transparencia y responsabilidad.
- Información útil para elevar el perfil de la silvicultura en agendas más amplias sobre la buena gobernanza, la corrupción y la distribución equitativa de las ganancias. El MFI puede generar información sobre la contribución real y potencial que el sector puede hacer, y puede vincular la reforma en la silvicultura a mejoras más amplias en la transparencia y la responsabilidad. Esto ayuda a integrar la silvicultura a procesos de desarrollo nacional como las Estrategias de Reducción de la Pobreza.

En conclusión, si el aspecto central de las políticas del estado apunta a lograr un manejo forestal sustentable y el respeto por las comunidades que dependen de los bosques, el MFI puede ayudar. Ser independiente significa que puede demostrarse que se es justo e independiente de todas las presiones. No significa no tener inclinaciones. El MFI se inclina explícitamente hacia el logro de esas metas centrales de política. Los diferentes protagonistas que interactúan con el monitor pueden tener diferentes preconceptos acerca de sus motivos. Algunos pueden pensar que es elegido demasiado fácilmente – y algunos elementos poderosos resistentes a la reforma pueden querer eso. Otros pueden considerar que el monitor fabrica pruebas. El monitor logra el cambio mediante un diseño de proyecto cuidadoso, luego mediante las relaciones y el mantenimiento de la integridad profesional, al mismo tiempo que elimina los preconceptos en los demás.

Parte 3: ¿De qué manera puede emplearse el MFI para incrementar la responsabilidad?

“Protegidas por poderosos magnates, las compañías madereras pueden evadir las reglamentaciones con relativa impunidad. Las instituciones forestales estatales pueden, en efecto, transformarse en clientes de tenedores de concesiones en la élite dominante, ejerciendo sus poderes como forma de propiedad privada más que como servicio público”.²¹

En una observación inicial, la actividad ilegal puede parecer una falta de quienes actúan dentro del bosque pero fuera de la ley, aún así pueden hacerlo solamente porque el estado no implementa sus propias políticas para el bien común, A menudo las personas que rigen al sector llegaron al lugar en el que están de manera contraria a la ética de la buena gobernanza.

Es ingenuo pensar que una interpretación moral de la responsabilidad tendrá éxito; que la sociedad puede cambiar a una situación en la que quienes la rigen son “buenos” de manera inherente y sin discusiones. La idea de ser “responsable” ante alguien o ante un grupo supone que las personas con poder reconocerán su responsabilidad ante aquellos que no lo tienen. En realidad, eso solo es mucho más de lo que se puede esperar. Para quienes no tienen poder, la responsabilidad es darse cuenta de los derechos que se poseen y exigir su cumplimiento, más que esperar que los poderosos compartan con ellos:

“Establecer el derecho a los recursos o servicios como un derecho, más que meramente un objetivo político que puede o no trasladarse al futuro, mejora la sustentabilidad de los beneficios [de los pueblos locales]”.²²

Por lo tanto, la responsabilidad deriva de los controles y balances en el sistema como un todo, y depende de los papeles de todos los protagonistas. Solamente a través de las diversas acciones de la mayoría la actividad ilegal, incluso la corrupción por parte de la minoría, se eliminará.

En un ambiente de corrupción sistémica como el descrito en al cita anterior, en que los controles y balances no existen o fallan, los defensores internos de la reforma inevitablemente se verán limitados en sus logros. Como otros han sugerido (véase por ejemplo el Recuadro 1, sobre la base del trabajo de importantes economistas del Banco Mundial), los enfoques ‘indirectos’ necesitan fundamentarse para aumentar la responsabilidad de los funcionarios forestales. El MFI funciona en paralelo con las diferentes instituciones responsables de infundir una buena administración de recursos forestales.

²¹ D. Brack et al, ‘Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID’, 2002; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

²² T. Conway et al, ‘Rights and Livelihoods Approaches: Exploring Policy Dimensions’, (ODI Natural Resource Perspectives No. 78); 2002; www.odi.org.uk/nrp/

Recuadro 1: Combate de la corrupción institucionalizada²³

La responsabilidad depende de instituciones estatales, como los auditores generales, jueces y legisladores, y no estatales, como los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. Las instituciones eficaces desde el punto de vista de la responsabilidad pueden controlar los abusos de poder por parte de funcionarios públicos. Pero en los países con mucha corrupción hay debilidades evidentes en las instituciones encargadas de la responsabilidad. Asimismo, los países que tienen más necesidad de asistencia para el desarrollo para el apoyo de medidas contra la corrupción son también los países con menos posibilidades de pedir ayuda para combatir la corrupción. Cuando la gobernanza es débil y la corrupción se halla muy arraigada, los donantes pueden necesitar ayudar, mediante la financiación y la participación, a un enfoque indirecto. Por ejemplo:

- **Monitoreo de prestación de servicios:** Esfuerzos importantes de los donantes para que los gobiernos mantengan los niveles de prestación de servicios a sus ciudadanos.
- **Empoderamiento de los ciudadanos:** Amplificación de la voz de los ciudadanos que incluye su derecho a tener una información oportuna, completa y precisa acerca de las operaciones del gobierno.
- **Difusión de la información:** Se echa luz a las operaciones del gobierno. La información acerca de cómo los gobiernos emplean el dinero y manejan los programas y acerca de lo que esos programas brindan en materia de servicios a las personas es un ingrediente fundamental de la responsabilidad.
- **Política económica:** La limitación de las situaciones en que los funcionarios puedan ejercer facultades discrecionales por las que no rindan cuentas, lo que introduce la transparencia y limita las facultades monopólicas del sector público.
- **Participación de otras partes interesadas:** Cuando el compromiso del gobierno de lucha contra la corrupción es cuestionable, es importante comprometer a partes interesadas locales en la lucha contra la corrupción.

El MFI no sólo logra muchas de las sugerencias para mejorar la responsabilidad que aparecen en el recuadro 1, sino que tiene el potencial de ir más allá, hacia la justicia social. En las próximas secciones se describe cómo el MFI puede facilitar las mejoras en un sistema de responsabilidad en el sector al trabajar con cada actor: los agentes de aplicación de las leyes, la autoridad forestal, la industria de la explotación maderera, la sociedad civil y los donantes. En cada caso, el principio fundamental del MFI continúa siendo exigir responsabilidad al señalar dónde las palabras y los actos de un actor son inconsistentes, de forma de obligar a la acción a los responsables. Además de las experiencias adquiridas durante los años en Camboya y Camerún, para este análisis se llevó a cabo una consulta de evaluación específica en Camerún. En el Anexo 1 se encuentra un resumen de las perspectivas de las partes interesadas.

La responsabilidad y el organismo de aplicación de la ley

La contribución principal realizada por un organismo de aplicación de la ley a un sistema de responsabilidad es una activa aplicación eficaz de la ley. En el sector forestal esto significa llevar a cabo inspecciones e investigar denuncias de actividad ilegal en el bosque o en el aserradero. Luego de la introducción de un monitor, un primer resultado es que los equipos de aplicación de la ley realmente visiten el bosque, por lo que se demuestra que el trabajo de campo es posible si existe la voluntad de hacerlo. Además, la objetividad del monitor salvaguarda la precisión de las misiones conjuntas de campo. En Camerún, la función de apoyo de par del monitor, con el tiempo ha conducido a varias mejoras en la regularidad y la calidad del servicio prestado por el organismo de aplicación, como se señala en el Recuadro 2.

²³ Adaptado de A. Shah and M. Schacter, 'Combating Corruption: Look Before You Leap', en Finance & Development; diciembre de 2004; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf.

La responsabilidad y la autoridad forestal

Además de observar el trabajo del equipo de aplicación de la ley para identificar casos individuales, el monitor observa el desempeño de otras unidades dentro de la autoridad forestal y, en la medida en que los casos entran en el proceso de sanción administrativa o legal, también puede observarse el sistema judicial. El MFI brinda un impulso importante a toda aspiración latente de cambio en la autoridad forestal que garantice una buena gobernanza. En apoyo de esto, el monitor puede demostrar metodologías sólidas, una debida diligencia en la elaboración de informes y una firme defensa de la necesidad de transparencia y responsabilidad.

Como resultado de ello, la responsabilidad pública de la autoridad forestal puede fortalecerse a medida que la coincidencia de las sanciones con la ley y las acciones de seguimiento, tales como el

cobro de multas se vuelvan más transparentes. En consecuencia, los arreglos fraudulentos o corruptos de las multas se reducen. En la consulta con las partes interesadas en Camerún, los representantes de la autoridad forestal fueron transparentes acerca del progreso del organismo de aplicación de la ley en las concesiones más grandes y de largo plazo, y acerca de las restantes áreas de preocupación: la tala de menor diámetro, la tala ilegal a nivel artesanal y la explotación fraudulenta de las comunidades del bosque.

Las investigaciones acerca de los detalles de los diversos mecanismos de ilegalidad también demuestran dónde el sistema - leyes, reglamentos, procedimientos, gestión de datos, diseño de base de datos, o las interacciones humanas - es carente, y proporcionan los lineamientos para arreglarlos. Por ejemplo, los monitores han precisado dónde se abusa de los poderes discrecionales en el establecimiento de multas y la asignación de concesiones u otros permisos. En Camerún, el monitor ha observado cuándo se ha permitido a las compañías ya implicadas en actividades ilegales hacer una oferta en subastas públicas; cuándo luego de la subasta pública, los límites de las parcelas con madera en pie se han alterado, y cuándo se han expedido determinados tipos de permisos a pesar de las Decisiones Ministeriales de suspenderlos.²⁴

En un sistema del comando y de control, las autoridades forestales generalmente han sido responsables solamente en forma ascendente, hacia el gobierno. Allí donde el MFI puede tener un panorama amplio, mirar “dentro de la caja”, puede ser eficaz en aumentar la responsabilidad en diferentes líneas ministeriales o instituciones estatales.

Recuadro 2: Camerún – Mejoras en los procedimientos de aplicación de la ley

- Los agentes encargados de la aplicación de la ley adquieren conciencia profesional y realizan sus tareas con mayor dignidad y motivación. Por ejemplo, cuando se descubren delitos forestales, los agentes ahora siguen un procedimiento para emitir una Declaración de Delito sin la opinión del monitor.
- La eficiencia en el control de las actividades se ve fortalecida como resultado de la aplicación más consistente de procedimientos legales y reguladores. La transparencia y eficiencia introducidas por el MFI llevan a una producción más rápida y de mejor calidad de declaraciones e informes. Los procesos burocráticos son más rápidos, y los ingresos del estado son con menor frecuencia desviados en forma fraudulenta.
- Los informes tienen un valor, por lo que es más probable que se sigan. Tienen un estilo consistente que asegura que no se omita información fundamental. Al informar los hallazgos a un panel de informe, el trabajo de aplicación de la ley (a) es hecho público, y (b) es seguido por medidas legales.
- Se ha introducido un enfoque planificado y sistemático a las misiones conjuntas. Un programa móvil trimestral de misiones tiene el propósito de asegurar una cobertura total de las concesiones durante el tiempo, eliminando así acusaciones de selectividad por las que no se respondía en la búsqueda de actividades ilegales. Simplemente tener un programa conjunto incrementa la frecuencia de las misiones de campo al obtener un compromiso compartido desde la etapa de planificación en adelante.
- Se ha diseñado un sistema de seguimiento de casos que aprovecha la experiencia profesional, habilidades y conocimiento del monitor y de los demás. Brinda al organismo de aplicación de la ley una base de datos centralizada de infracciones y la supervisión del seguimiento administrativo y jurídico. Hay declaraciones ministeriales semestrales que dan a conocer los progresos.

²⁴ Observateur Indépendant de Marchés Publics, 'Inter-ministerial Commission for the Allocation of Sales of Standing Volumes and Special Products for the Fiscal Year 2003'; 2004

Los monitores pueden, por ejemplo:

- Comprometer a la judicatura sobre la conveniencia del proceso legal. Como el sistema de la aplicación de ley forestal tiene debilidades, el sistema legislativo es propenso también al abuso y debe ser observado el progreso de los casos legales y de las decisiones de la corte
- Preguntar al Ministro de Finanzas acerca de las tasas de cobro de ingresos forestales.
- Dar a conocer cuándo las iniciativas de desarrollo son perjudiciales para el manejo forestal sustentable (por ej. inversión interna que conduce a la sobrecarga del aserradero, la expansión de la agroindustria en tierras forestales, los puertos francos que limitan las inspecciones de la aduana de las exportaciones de la madera).
- Mostrar dónde un mejor control sobre las concesiones forestales ha tenido repercusiones indeseables en otras partes, por ejemplo en Camboya donde, después de la moratoria de explotación, el mal uso de otras concesiones tales como el eco-turismo o el desarrollo de la agroindustria han servido de cobertura a la tala continuada.

La responsabilidad y la sociedad civil

Contrariamente al comando y control, la buena gobernanza prevé la responsabilidad ascendente y descendente. La autoridad forestal, como servicio público, debe mostrar que está suministrando el servicio a una gama de "clientes", incluso comunidades dependientes de los bosques y empresas privadas, entre otros. Al mismo tiempo los ciudadanos y las empresas (a) tienen el derecho de saber cuál es la ley, dónde se aplica (geográficamente y desde el punto de vista de su procedimiento) y quién tiene facultades discrecionales o de otro tipo para aplicarla, y (b) tienen la responsabilidad de cumplir la ley, por lo que pueden esperar medidas de exigencia de su aplicación si no lo hacen. El MFI puede hacer las siguientes contribuciones:

- El carácter de independencia y credibilidad del monitor lo hace un depositario confiable de las denuncias. Cualquiera puede transmitir información, y el monitor tiene el deber de hacer un seguimiento sin exponer necesariamente la identidad de su fuente. Como todo otro trabajo de aplicación de la ley, las misiones siguientes de verificación por parte del organismo de aplicación y el monitor contribuyen al sistema de responsabilidad. Hasta que este sistema pueda operar sin la presencia de un monitor, es menos probable que esas denuncias se hagan o se sigan.
- Cada informe de misión de campo publicado informa y hace posible que el público exija que otros se responsabilicen. Los informes brindan información de contacto para la unidad responsable de la autoridad forestal y el monitor, detalles de todas las infracciones observadas y toda limitación que pueda haber afectado la inspección completa. Los informes destacan si se expidió una Declaración de Delito, junto con otras recomendaciones del monitor.
- La publicación de los delitos forestales y otros informes brinda una oportunidad para que los medios de comunicación busquen historias de interés público, por ejemplo, preguntando a otros protagonistas su punto de vista.
- La difusión de la información de manera amable para el usuario, como en un manual sobre derecho forestal, por ejemplo, permite a las personas conocer por sí mismas cuándo las normas se quebrantan. Además, la participación en talleres y en misiones de aplicación de la ley desarrolla las habilidades de identificación y definición de actividades ilegales; el contenido y la elaboración de una petición o informe, y las propuestas y planes de acción.
- El conocimiento de la ley, así como un exhaustivo análisis, la comprensión y la difusión de la información acerca de cómo funciona el sistema judicial, permiten al monitor, a la sociedad civil y aun a los fiscales del estado conocer los requisitos de la prueba legalmente admisible. Es importante saber de qué manera los tribunales tratarán el vídeo, los datos fotográficos o de GPS antes de emplear esos métodos.

Tanto en Camerún como en Camboya ha habido una mejora notoria en la confianza con que las personas se acercan a plantear exigencias a la autoridad forestal, desde la presión que ejercen para que se haga una investigación penal hasta la exigencia en el cumplimiento del derecho de hacer un escrutinio de los planes de manejo forestal.

El término “sociedad civil” comprende una diversidad de papeles y opiniones que son un importante componente de un sistema con responsabilidad incorporada. Los deseos inmediatos de las organizaciones basadas en la comunidad (o, si vamos al caso, los funcionarios locales mal pagados) de un pedazo de bosque y su riqueza comercial necesitan corresponderse con una visión más amplia, las habilidades para generar conciencia, la educación ambiental y la ley de las ONG nacionales. El MFI puede echar por tierra un debate polarizado en el que el estado elige dejar de lado a la voz de la comunidad, mientras que las ONG sólo denuncian a la industria no a las comunidades. Los monitores fortalecen los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos al respetar las voces de la comunidad, haciendo un seguimiento de todas las denuncias con igual diligencia y neutralidad, y trabajando con ONG de nivel nacional para ayudar a construir una imagen más amplia de actividades no sostenibles, incluso ilegales, y las formas de tratarlas.

La responsabilidad y la industria de la explotación maderera

Las pruebas confiables, una mejor actividad de aplicación de la ley, el cálculo realista de los daños y su pago pueden llevar a enjuiciamientos exitosos. La transparencia de esos procesos también conducirá a la exposición de las actuaciones ilegales y de las empresas incumplidoras, y funcionarán como una poderosa fuerza disuasoria.

Los representantes de la industria informan acerca de un doble impacto del MFI: el temor de una mala publicidad y el ser precursor de la certificación. La primera es una disuasión efectiva para otras compañías: en la consulta a las partes interesadas en Camerún un representante comentó que el MFI los ayuda a hacer esfuerzos duraderos para evitar actividades ilegales y así evitar sanciones. La industria también es consciente de que el MFI puede brindar la garantía de que el cumplimiento de las normas se verá recompensado ya que disminuyen las demandas por soborno. Se describe esto como protección a sí mismas de los funcionarios de aplicación de la ley.

La consulta también mostró que la certificación forestal es una aspiración clara para algunas personas de la industria y que el cumplimiento de las normas se considera el primer paso en esa dirección.

Voces progresivas en la industria comentaron que la confirmación de la validez de sus permisos, el inicio de planes de gestión y el mayor respeto hacia la ley por parte de todos, resultó en un mayor escrutinio por parte del organismo de aplicación y del monitor. Independientemente de cuándo sus concesiones forestales hayan obtenido la certificación, son indicadores importantes de una responsabilidad mejorada de la industria.

En el futuro, los proyectos de MFI necesitarán responder a la diferenciación cada vez mayor del mercado internacional para la madera cuya legalidad pueda demostrarse, como el trabajo en los Acuerdos de Asociación Voluntarios entre países productores y la UE. Los gobiernos de los países productores, con vistas a mantener las ganancias por exportaciones pueden darle una mayor bienvenida al MFI y una serie de representantes de la industria en Camerún ya asumen que el MFI es un paso en esa dirección. El papel adecuado, de hecho fundamental, para el MFI es monitorear la prestación de servicios de otros organismos. Los conflictos de interés surgen si el trabajo de monitoreo se combina con la prestación de servicios, por ejemplo en el seguimiento de la madera o en la expedición de certificados de origen legal. El trabajo preliminar de la EU FLEGT en la preparación de los Acuerdos de Asociación Voluntarios ha reconocido que el MFI puede desempeñar un papel esencial en la verificación independiente de los sistemas que generan certificados, ya que las dudas acerca de su autenticidad tendrán consecuencias graves en el mercado.



La responsabilidad y la comunidad de donantes

El dilema de los organismos internacionales donantes es que su ajuste a la agenda de mitigación de la pobreza no siempre coincide cómodamente con su deseo de incrementar el dominio, por parte del gobierno receptor, del proceso de desarrollo. Esto es particularmente agudo en los sectores forestales en que el interés de quienes están en el poder es principalmente la expropiación y la liquidación de la riqueza forestal para generar capital privado para la inversión en otras partes. Aun en los casos en que los ingresos de recursos naturales no están siendo "privatizados" no necesariamente se emplearán para el alivio de la pobreza.

La introducción del MFI en Camboya y Camerún como medida de emergencia, aportada por donantes allí donde la gestión del sector se halla completamente debilitada, hace evidente que la sociedad civil local es insuficientemente poderosa para obtener una reforma de su propio gobierno sin ayuda externa.

Dada esta realidad, el MFI incrementa la responsabilidad del donante con respecto a su retórica de justicia social y alivio de la pobreza. Los proyectos del MFI han mostrado dónde deben actuar los donantes en nombre de quienes no tienen voz, de cara a los intereses creados. En las consultas con las partes interesadas de Camerún, los donantes aceptan el acceso mejorado por parte de los ciudadanos a la autoridad forestal y su respuesta surgieron, en parte, porque las comunidades "recibieron un eco favorable" de los donantes.

Algunas de las formas en que los donantes han enfrentado el desafío de la potencial desconexión entre la agenda de la justicia social y los poderosos intereses creados en el contexto del MFI son:

- Continuando el apoyo a las necesidades del MFI para un mandato oficial, ya que esto obliga a un intercambio franco de ideas acerca de los temas durante las negociaciones sobre el diseño del proyecto con los gobiernos anfitriones.
- Reuniendo fondos de varias fuentes (como un fondo fiduciario). Esto demuestra el apoyo internacional más que la agenda de un donante.
- Desempeñando un papel activo, mantenido durante toda la duración del proyecto, por ejemplo, en el panel informante y en las revisiones periódicas del proyecto o en la mitigación de las crisis. Resulta engañoso para los donantes usar una retórica en favor de los pobres, negociar términos de referencia, y financiar el MFI solamente para que se desvanezcan estas propuestas cuando las constataciones del monitor expongan estructuras de poder que socaven la buena gobernanza.
- Incluyendo al MFI como parte del paquete de las reformas más amplias de un sector que incluyen una reforma legislativa más explícita, el desarrollo de capacidades y el apoyo material realizado por otros organismos junto con el monitor. Esta era la intención en Camboya y Camerún (dentro del Programa del Sector de Bosques y Ambiente - PSFE) pero estos dos programas más grandes sufrieron sus propios reveses que tuvieron consecuencias en el aislamiento del monitor.

Tácticas de implementación: ¿Puede el MFI ir más allá de la “mera” responsabilidad “directamente” hacia la justicia social?

El MFI debe conducirse de tal manera que forje la confianza con las partes interesadas, incluso el personal ministerial, los operadores del sector privado, los donantes y la sociedad civil. Esto supone manejar las relaciones de forma políticamente sofisticada, ya que el monitor debe emplear una diplomacia considerable y ser, al mismo tiempo, proactivo y determinado en la búsqueda y la información de los hechos. Aunque las *actividades* pueden y deben llevarse a cabo de manera objetiva y neutral, el papel estratégico que vuelve eficaz al MFI se pone en juego en la selección y priorización de estas actividades, la forma en que los resultados se emplean para crear un espacio político, y la voluntad y determinación con los cuales el monitor amplía su mandato e investiga la corrupción sistémica. La manera en que un monitor orientado a la defensa emplea esas estrategias para que tengan un peso en la justicia social se analiza en detalle abajo.

Selección y priorización de actividades

De una larga lista de concesiones, ¿cuáles deben inspeccionarse primero? ¿los esfuerzos deben concentrarse en las concesiones externas y en los parques nacionales, o en los aserraderos y mercados, por ejemplo? ¿qué ocurre si el organismo estatal de aplicación de la ley desea concentrarse en los títulos forestales comunitarios, pero el monitor duda de sus motivaciones para hacer esto? Los juicios de valor son una parte inevitable del trabajo de detección del delito, al igual que el monitoreo independiente. Mientras algunos proveedores de servicios darán igual énfasis y una atención mínima a todas las actividades –harán marcas en los casilleros– los monitores con un conocimiento de la defensa se reservarán el derecho de priorizar las actividades que tendrán el mayor impacto en la justicia social. Algunas tácticas útiles para asegurar que la selección y la priorización sigan siendo transparentes y justificables son:



- Realizar un análisis de la legislación para que haya una comprensión clara de qué leyes se están incumpliendo y cómo responder a ello. En Camerún esto se combinó con la redacción de un manual de fácil comprensión sobre derecho forestal.
- Priorizar casos de investigación mediante el empleo de una matriz universal de decisión sobre investigación de delitos que alienta un proceso explícito y transparente aunque subjetivo. Un ejemplo simplificado basado en el empleado en Camboya ese encuentra en la Tabla 3. Como parte del protocolo de informe analizado antes se espera que los funcionarios califiquen los casos para ser priorizados como parte de su respuesta inicial al informe sobre los delitos. La calificación puede ser hecha de diversas maneras, por ejemplo dándole más importancia a algunos criterios de adopción de decisiones que a otros.

Tabla 3: Matriz de decisión de investigación

	Amenaza (cuánto daño ocasionaría si se lo deja continuar)	Inversión (tiempo y dinero necesario para responder)	Posibilidad de éxito	Seguridad (riesgo para los investigadores)	Puntaje
Caso 1	elevada	baja	elevada	baja	1a prioridad
Caso 2	baja	elevada	baja	elevada	3a prioridad
Caso 3	baja	baja	baja	baja	2a prioridad

- Cubrir el área forestal o concesión y otros títulos de manera sistemática más que reactiva. Este criterio se adoptó en Camerún a comienzos de 2003, luego de las opiniones de que el monitor asumió demasiadas misiones independientes, por lo que se habría dedicado a perseguir a delincuentes más que a monitorear un sistema.
- Hacer referencia a normas y acuerdos internacionalmente aceptados. En Indonesia, EIA-Telapak han priorizado las investigaciones sobre el comercio internacional de *ramin*, ya que esta madera tiene cierta protección de acuerdo con el Apéndice III de CITES, por lo que debe acompañarse con permisos de exportación o certificados de origen. Llamar la atención de este modo sobre especies destacadas es un mecanismo para un debate más amplio sobre la actividad ilegal y las maneras de suprimirla. Los procesos FLEG también son importantes ya que brindan una oportunidad para que los monitores se remitan a los compromisos asumidos en las declaraciones ministeriales conjuntas de un grupo de países.²⁵

Utilización de los resultados para crear espacios políticos

Los resultados publicados por el MFI, tanto los informes de las misiones de campo individuales como los informes periódicos resumidos, brindan sin lugar a dudas herramientas para evaluar la situación del sector forestal, a los gobiernos, la industria, los donantes internacionales y la sociedad civil. Tanto el proceso (selección y priorización de lugares/casos, misiones conjuntas versus misiones independientes, paneles de informe y publicaciones), como el producto (contenido de los informes), crean un dinamismo que antes no existía: las personas hablan de los problemas y, en especial, las voces más débiles adquieren más confianza en sí mismas. En Camerún, las ONG y las comunidades se dan cuenta de que a medida que las autoridades forestales prestan más atención a sus demandas y denuncias, se sienten más motivados para recolectar pruebas y hacer responsables a las autoridades. De esta manera, en una especie de círculo virtuoso, los esfuerzos por abordar la corrupción inspiran confianza a los habitantes locales para denunciar otros comportamientos deshonestos.

De la misma manera, a medida que el MFI logra mejoras, por ejemplo, al incrementar la transparencia o al remediar defectos en los sistemas y procedimientos, las ONG y los ciudadanos piden aún más. La consulta a las partes interesadas indicó que, gracias al mayor espacio político en Camerún, las ONG están presionando para que se ponga a disposición de la sociedad civil la totalidad de los documentos utilizados en la administración forestal, y están poniendo en tela de juicio los procedimientos engorrosos del MINEF, y a su personal, por no ser lo suficientemente apto. El MINEF también está más abierto a la auto-crítica, y ha reconocido que algunos de sus funcionarios tienen una "motivación insignificante". Al referirse a las operaciones en la autoridad forestal, los representantes de la industria dijeron que la "pedantería administrativa aún existe". Si bien estos comentarios pueden parecer ligeros, el punto es que antes no se hablaba de estos temas. Como dijo un donante, sin el monitoreo, hubiera sido difícil modificar el comportamiento de los actores en la industria forestal.

La información en sí misma no tiene ningún poder; el poder llega cuando la información se utiliza en la práctica. El monitor brinda información neutral, es decir, pruebas reales analizadas con objetividad. Pero el monitor y los demás involucrados luego utilizan esa información para influir en la realidad. El monitor, como el *ombudsman* o los observadores externos durante las elecciones de un país, tiene la responsabilidad de hacer públicas las pruebas. Y debe cumplir con su deber mediante el respeto a los protocolos y el empleo de los más altos niveles de objetividad.

²⁵ Ver www.illegal-logging.info/ para obtener información sobre las declaraciones ministeriales FLEG.

Una vez en el dominio público, los informes del monitor pueden ser utilizados de manera constructiva por una gama de actores para luchar por los cambios. Por ejemplo:

- En Camerún, en el año 2002, el DFID, el Banco Mundial y el FMI ordenaron una serie de informes de monitoreo, según los cuales se estimó que se pierden unos 59.700 millones de CFA (9 millones de dólares estadounidenses) por evasión impositiva relacionada con la tala ilegal. Pero los impuestos impagos no constituyen la única pérdida. De hecho, si estos casos se llevaran a juicio se cobrarían 432.000 millones de CFA (621 millones de dólares), por daños y perjuicios e intereses²⁶. Este trabajo contribuyó a informar al Programa de Incremento de los Ingresos Forestales, el cual comenzó en el año 2000 y tiene el objetivo de unir al MINEF y al Ministerio de Finanzas y Presupuesto (MINFIB), para lograr una mejor recaudación de los ingresos fiscales generados por las actividades forestales.
- El Centre pour l'Environnement et Développement (CED), una ONG de protección del medio ambiente con sede en Yaoundé, publica regularmente el análisis brindado por el monitor en su boletín y en otros trabajos. En uno de los últimos números se utilizaron las conclusiones del monitor para destacar las estrategias que se emplean para evadir la ley: declaración falsa de la cantidad de madera producida, tala de especies no autorizadas y no respeto de los cupos asignados. Se citó al economista internacional en temas forestales Alain Karsenty, quien dijo: "*Si queremos administrar los bosques de manera sustentable, aquellos que no sean capaces de cumplir con las reglas económicas, financieras y forestales deberían dejar de pertenecer al sector.*"²⁷
- El trabajo del monitor en Camboya ha brindado información sustantiva para la primera iniciativa FLEG y para otros procesos de política forestal a nivel internacional, inclusive las revisiones de política realizadas por el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Asiático. Dentro de Camboya, el Foro de las ONG recurrió a las conclusiones del monitor para obtener gran parte de la información incluida en los informes enviados a las reuniones periódicas del grupo de contacto entre donantes y el Real Gobierno de Camboya.

Ampliación del mandato

Si bien cualquier organización profesional y seria debe estar dedicada a cumplir sus términos de referencia, un enfoque de justicia social estará motivado a llegar aún más lejos, en los casos en que esto contribuya al logro de objetivos de más alto nivel (siempre y cuando ninguna de las medidas tomadas fuera en detrimento de sus términos de referencia). A continuación se mencionan algunos de los ámbitos que pueden no haber sido incluidos en los términos de referencia originales, pero a los cuales las técnicas del MFI pueden hacer contribuciones:

- **Aumento de la transparencia en torno a las licitaciones para realizar concesiones**, inclusive en los procesos de precalificación y de toma de decisiones. Esto puede involucrar, además, verificar que se cumplan los reglamentos inmediatamente después de la licitación: cumplimiento de las condiciones de desempeño, obtención de la aprobación para el plan de gestión y realización de consultas a la comunidad.
- **Monitoreo de la asignación de permisos por parte de la administración**. Cuando no se realizan licitaciones públicas, el otorgamiento de nuevos permisos a menudo adolece de falta de transparencia. Se pueden implementar técnicas de monitoreo preventivas, para mejorar los sistemas oficiales que hacen pública la información, y para investigar las expresiones de preocupación por parte de las comunidades locales, las ONG o el sector privado. Dicho trabajo también puede llegar al descubrimiento de casos de aprovechamiento sistemático de vacíos legales en el otorgamiento de permisos, los cuales pueden luego ser solucionados a través de los procesos legislativos adecuados.

²⁶ P. Auzel et al, 'Evolution of the exploitation of Cameroon's forests: national production, illegal exploitation, perspectives', English Summary; 2002; www.illegal-logging.info/Documents/DFID%20FMI%207%20Nov%202002.pdf

²⁷ *Journal Bubinga*, el boletín electrónico del CED, 'Global Witness fiche les pilleurs de bois'; 10 de agosto de 2004; http://www.africa-environment.org/bubinga.php?subaction=showfull&id=1092135344&archive=&cshow=news&start_from=&ucat=33&

- **Seguimiento de los casos judiciales**, mediante el diseño y la construcción de Sistemas de Seguimiento de Casos, ya sea en colaboración con el organismo de aplicación o independientemente y en paralelo para mantener la integridad de los datos. Esto es importante cuando la lista de casos de actividades ilegales aumenta, pero el público puede ver poco con respecto a la manera en que las medidas se toman en contra de los perpetradores.
- **Adaptación a nuevas tecnologías**, como sistemas de seguimiento de madera. La función del MFI es cualitativamente diferente de la de auditoría, o seguimiento de la madera y a medida que estos métodos se vuelven más extendidos el monitoreo podrá suministrar verificación independiente a través de puntos de control permanente en el campo que muestren que esos sistemas son sólidos y están bien mantenidos.
- **La prueba de la integridad y el valor de los sistemas de manejo de información del sector forestal**, por ejemplo, mediante la mejora de sistemas de control y rendición de cuentas de datos y mediante el incremento del acceso del público a los datos de mapas digitalizados y la titularidad de concesiones. También, al asumir y publicar los análisis de volúmenes anuales permitidos con los registros oficiales de las cosechas y las cosechas reales.
- **Realización de análisis de comercio internacional** para identificar los posibles casos de lavado o mal etiquetado de productos de madera vendidos, para su mayor investigación. Un trabajo similar respecto de las cifras de comercio de ITTO en 2002 mostraron, por ejemplo, que Camerún informó exportaciones de madera a Francia de 11.000m³, sin embargo, Francia informó importaciones de Camerún de 36.000m³.²⁸ Estas cifras netas fueron rebatidas inmediatamente, pero poco hacen por aclarar si resultan de una deficiente recolección de datos y calidad, mala coordinación entre los organismos o la actividad ilegal. El MFI puede ayudar a responder esto y a identificar las debilidades sistémicas que producen estas discrepancias.
- **Investigación de los componentes ambientales y sociales de las grandes operaciones forestales en los planes de manejo**. Los acuerdos de concesión generalmente incluyen consultas a la comunidad y negocian los servicios que la compañía de explotación maderera podría prestar a las comunidades afectadas (construcción y mantenimiento de caminos, provisión de escuelas y centros de salud, etc.). El monitoreo independiente de estos acuerdos fortalecería la voz de las comunidades que sienten que las compañías no mantuvieron su lugar en la negociación. También ayudaría a tratar el problema sistemático de que gran parte de esta provisión sucede sólo en los primeros años – una vez que la calle o escuela se construye se mantienen las preguntas acerca de cómo se mantendrán durante los 30 o 40 años de concesión.
- **Investigación de los impactos de la industria maderera en el área circundante**. Los reglamentos de manejo forestal pueden cubrir los aspectos de contaminación ambiental dentro de la concesión (tratamiento del petróleo u otros desechos, protección de fuentes de agua, densidad de las calles de tala, etc.), pero raramente consideran el impacto sobre (la caza de) fauna, o la reducción en la productividad agrícola y los mayores problemas respiratorios de las comunidades afectadas por los pesados camiones que circulan en calles polvorosas. Las condiciones de trabajo y los problemas potenciales que surgen de la mano de obra migratoria (jornales más reducidos, problemas sociales, riesgos sanitarios) son áreas en que la evaluación independiente puede ayudar a facilitar la negociación y evitar el conflicto.
- **Evaluación de la transparencia en los ingresos y la distribución de los beneficios**. ¿Se cumplen las leyes relativas a la distribución de los beneficios en general y, en particular, a su retorno a las comunidades forestales? ¿Qué transparencia existe en torno a estos procesos para asegurar a las personas que este es el caso? En Ghana, por ejemplo, los desembolsos se están comenzando a publicar regularmente por la autoridad forestal. Una consecuencia de que la gente sepa cuánto han recibido los representantes de su comunidad en su nombre ha sido que las personas reclamen mejores servicios de estos representantes, fortaleciendo con

²⁸Presentación ITTO dada en el taller conjunto CSAG-TAG sobre la tala ilegal, Interlaken, Suiza; julio 2004

ello la democracia local. La Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI) es un mecanismo cada vez más eficiente para la transparencia en los ingresos, particularmente en el sector del petróleo, y un criterio similar sería aplicable al sector forestal.²⁹

- **Desarrollo de habilidades de gestión de desempeño para monitorear la implementación de habilitaciones de servicio y contratos con fines específicos de la autoridad forestal.** Serán cada vez más relevantes con la tendencia a separar poderes al dar a la autoridad forestal un grado de autonomía desde el estado (Recuadro 3). Las habilitaciones de servicio –un contrato con el público– y los contratos con fines específicos – un acuerdo con una junta o un ministerio- son herramientas para que la responsabilidad sea más explícita y por lo tanto sea posible de monitorear. Es temprano aún para que los organismos del gobierno cambien de una estructura de comando y control a esto, y el MFI puede contribuir a suministrar la presión transitoria que cierre la brecha en el desempeño hasta que la sociedad civil tenga el poder suficiente como para hacerlo.

Recuadro 3: Control de la ley forestal en Ecuador

El Ministerio de Ambiente contrata tres servicios con grupos privados y cívicos. Cada uno es responsable de la verificación de las actividades del otro:

- Vigilancia Verde, una coalición de cinco ONG, la policía, las fuerzas armadas y el Ministerio de Ambiente controlan el transporte de madera.
- SGS, designada mediante licitación, suministra servicios forestales administrativos.
- Regentes Forestales, profesionales independientes que monitorean las actividades en el bosque.

Voluntad política y corrupción sistémica

Las pruebas anecdóticas de todos los lados en la consulta en Camerún señalan que el centrarse en la aplicación de la ley en las concesiones forestales ha reducido las solicitudes de sobornos – es decir, la pequeña corrupción en la tala de los campos. Pero a menos que el entorno operativo más amplio se cuestione y se reforme, la corrupción sistémica siempre prevalecerá. Esto constituye una prueba sólida tanto en Camerún como en Camboya de que aunque las concesiones madereras comerciales estén controladas (o aun suspendidas), los funcionarios de alto nivel siguen participando en prácticas que apuntan a la obtención de réditos, como la complicidad en la tala artesanal, menos formal, y el uso de permisos “de fantasía”. El MFI, incluso los donantes que lo fundaron, deben reconocer que los problemas de gobernanza son siempre mayores que las concesiones, y a menudo son mayores que el sector forestal. Una revisión reciente del sector en Camboya señala, “*El informe identifica preocupaciones acerca de las actuales estructuras de gobernanza... Estas son principalmente cuestiones relativas a sistemas y estructuras, más que a capacidad*”.³⁰

Un enfoque de justicia social al MFI brinda un instrumento eficaz para medir los niveles tanto de la voluntad política como de la capacidad en el sistema de aplicación de la ley, como el caso de supuesto abuso en las concesiones como el desarrollo del ecoturismo o la agroindustria en áreas protegidas de Camboya. El monitor oficial actual, adoptando un enfoque auditor, informa “*Las áreas protegidas de algunas regiones se están convirtiendo para el uso alternativo de tierra en una medida considerable. No [tenemos] información respecto de la legalidad de esas conversiones*”.³¹ Por el contrario, el monitor externo con un criterio de justicia social produjo un informe de 50 páginas en el que detalló vínculos entre la tala organizada (lo cual es ilegal en un área protegida) y más de 30 personas de alto rango en el gobierno y el ejército.³² Por lo tanto, sólo los últimos carecen suficientemente de limitaciones para operar de tal manera que resulte más probablemente en una acción.

²⁹ Ver www.publishwhatyoupay.org para obtener detalles sobre la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI).

³⁰ Grupo de Trabajo Donante de Camboya sobre el Manejo de Recursos Naturales, ‘Independent Forest Sector Review : The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options)’, encargado por el Comité Conjunto de Coordinación , que comprende 6 ministerios y 6 donantes, 2004; www.cambodia-forest-sector.net

³¹ SGS, ‘Independent Monitor: Forest Crime Monitoring and Reporting: Third Quarter 2004 Report’, preparado por la Administración Forestal, Ministerio de Agricultura, Forestación y Pesca, Real Gobierno de Camboya, 7 de octubre de 2004

³² Global Witness, ‘Taking a Cut: Institutionalised Corruption and Illegal Logging in Cambodia’s Aural Wildlife Sanctuary’; noviembre de 2004. Sigue a otros tres informes en profundidad generados mientras Global Witness era monitor oficial en Camboya: ‘Deforestation without limits: How the Cambodian government failed to tackle the untouchables’, julio de 2002; ‘The Credibility Gap – and the Need to Bridge It: Increasing the pace of forestry reform’, mayo de 2001; y ‘Chainsaws Speak Louder Than Words’, mayo de 2000. Todos los informes están disponibles en www.globalwitness.org

Más ampliamente, los monitores orientados a la acción tienen más probabilidades de estar preparados para trabajar en países con leyes más débiles y en temas políticamente litigiosos, y tienen menos posibilidades de hacer acuerdos sobre las conclusiones de los informes que podrían "sacudir el bote".

Parte 4: ¿Cuáles son los posibles escollos en el uso del MFI como herramienta de justicia social?

Muchos de los riesgos que un monitor podría enfrentar ya han sido mencionados. Esta sección aporta más detalles sobre los mismos, en términos de diseño de proyecto y de diferentes enfoques sobre la implementación. También describe algunos de los riesgos de no tener en cuenta los problemas de justicia social al llevar a cabo las tareas de MFI.

El ejercicio de consulta en Camerún reveló críticas de todos los sectores: la sociedad civil sintió que el monitor dependía excesivamente de la autoridad forestal, limitando su movilidad autónoma; la industria percibió que el MFI compite y coincide en parte con el organismo de aplicación de la ley, representando la privatización del control; la autoridad forestal entendió que el MFI colaboraba directamente con las ONG y las comunidades; y nadie sabía lo suficiente acerca de qué es o representa el MFI. Puede argumentarse que la crítica por igual de todos los sectores es un indicador de que un proyecto del MFI está teniendo resultados.

Escollos en el diseño del proyecto

El MFI ha sido una respuesta de emergencia al colapso de la gobernanza.

Los dos proyectos del MFI en Camboya y Camerún eran iniciativas de donantes frente a un colapso casi total del gobierno en ese sector, donde la gente en el poder estaba activamente implicada en la corrupción sistémica. Ningún proyecto era iniciativa del gobierno anfitrión y, por ende, podía esperarse que su relación con el monitor fuera tensa desde el comienzo. Ganar la confianza del anfitrión a la vez que se critican constructivamente los problemas de gobernanza nunca va a ser tarea fácil, y a mayores injusticias es menos fácil. Si no hay suficiente interés en la reforma por parte de quienes están en el poder, entonces sencillamente no va a ser posible obtener su apoyo para el MFI, pero, como se describe más arriba, hay todavía formas de operar que han de crear espacio para el diálogo que apoye las voces de reforma. El enfoque de “monitor externo” en Indonesia y actualmente en Camboya no surgió como respuesta explícita al insuficiente impulso interior de reforma, pero proporciona un modelo para tales situaciones. Tal enfoque contribuye a desarmar la actitud de algunos potenciales gobiernos anfitriones, de que si contratan un monitor, igualmente pueden deshacerse de él.

El problema de desarrollar capacidad

Puede surgir un conflicto de intereses si se espera que el monitor proporcione apoyo al organismo de aplicación de la ley, como sería en efecto monitorear la consecuencia de su propia labor. Así, muchas actividades en el rubro de “promover profesionalismo” en el marco conceptual han sido llevadas a cabo en el pasado de manera informal, y no han incluido insumos materiales tales como equipo, combustible o complementos salariales. Como lo describió un encuestado en Camerún, los funcionarios aprenden copiando los métodos de trabajo del monitor. Un enfoque de tono bajo, continuado, es quizás más sostenible que el desarrollo de capacidades mediante breves cursos de capacitación sin posibilidades de seguimiento de apoyo. Tratar de construir una relación de confianza entre el monitor y sus contactos inmediatos en el organismo de aplicación es un problema particularmente delicado. El monitor deberá dejar de lado sus prejuicios y evitar dar por sentada la incompetencia o deshonestidad del organismo de aplicación de la ley desde un comienzo, porque tal actitud arriesga convertirse en una barrera para la observación de mejoras posteriores.

Aunque la ubicación estratégica del monitor -oficial, sin embargo independiente- podría parecer que llena un hueco entre el gobierno anfitrión de un país y sus ciudadanos, el desarrollo de capacidades en el sentido tradicional puede ser una actividad inapropiada para el MFI si trae por resultado acusaciones de favoritismo o parcialidad para con un grupo en particular. De especial consideración es el hecho de que los proveedores sin fines de lucro de MFI son vistos por todos los sectores, incluidos ellos mismos, como los socios naturales de las ONG locales y otras organizaciones de la sociedad civil, y la confianza entre el monitor y su anfitrión se verá debilitada

si se ve esta sociedad natural como un factor que socava su objetividad. Ésta es quizás una diferencia crítica con respecto a cierto monitoreo externo, donde el desarrollo de capacidades de una ONG local es un componente explícito, y tienen plena libertad de publicación, a menos que exista difamación. En Indonesia, el proyecto de monitoreo se dirige a proporcionar a los grupos las habilidades para hacer campaña y la tecnología para recabar prueba sustancial.

Como indica el grupo de actividades de “transferencia de habilidades” en el marco conceptual, la contribución que el MFI puede hacer en pro de una preparación más formal no debe desecharse totalmente. Puede mantenerse un equilibrio ofreciendo tal capacitación por igual a todas las partes interesadas adecuadas. La formación técnica en el Sistema de Información Geográfica constituye un claro ejemplo en el cual tanto funcionarios de gobierno como personal de ONG han participado. Los informes del MFI también aportan un punto de apoyo para argumentar en pro de formación de redes y coalición. Las relaciones no deben ser tan estrechas que socaven los protocolos de información. La menor alusión de que algunos grupos puedan tener acceso privilegiado a la información es muy dañina para la credibilidad del monitor.

Las preocupaciones sobre la función de desarrollo de capacidades limitarán inevitablemente la medida en la cual un proyecto de FMI dirigido externamente pueda facultar a la sociedad civil a asumir finalmente el papel. Intencionalmente o por la fuerza de las circunstancias, se han intentado diferentes enfoques, y apuntan a la necesidad de intervenciones de desarrollo complementario donde el MFI es parte del paquete. Lamentablemente, como se describe anteriormente, este paquete, que incluye apoyo material tanto para Camboya (FCMRP, con sueldos para inspectores oficiales) como para Camerún (PSFE, con apoyo adicional a la forestación comunitaria) no logró materializarse completamente, y donde esto ocurre, el monitor queda aislado y posiblemente culpado, en lugar de los donantes y del gobierno anfitrión, por no lograr implementar un programa más amplio.

Un elemento amortiguador respecto de los intereses creados

Hay consenso en que un elemento amortiguador, tal como la Comisión de Análisis en Camerún, es un ingrediente importante. La Comisión de Análisis surgió como respuesta a una experiencia en Camboya (donde no había ninguna), y se ha mantenido, a pesar de otros cambios significativos, en el diseño de la fase siguiente (2005-2008) de Camerún. No obstante, la inadecuada composición de la Comisión de Análisis ha resultado ser una debilidad. Es grande, con inclusión de muchos funcionarios del ministerio, no representativos (las ONG y la industria no tienen cabida allí), y es insuficientemente consensual o constructiva, con el peligro del dominio del presidente. Dada su naturaleza experimental, se siente que a pesar de su estructura no tan perfecta debe continuar por el momento, hasta que haya voluntad y unidad de propósito suficientes para acomodar nuevos elementos.

El panel de informe, convalidando cada uno de los informes del MFI, responderá desde ahora por aquéllos. Pueden ocurrir acalorados debates durante las sesiones, siempre que el resultado sea confirmado como una evaluación de hecho de lo que se ha observado en el campo. Cualquier mecanismo de amortiguación debe apoyar la contribución que el MFI pueda hacer a la reforma, y deberá facilitar debates constructivos y mantener relaciones cordiales, elevando de este modo los estándares en todos los sectores. La representación de los donantes es particularmente importante para los

proyectos iniciados por ellos, pero los representantes individuales deben permanecer y actuar en forma coherente respecto de las más amplias políticas de los donantes en pro de los pobres. Un



grupo con representación bien equilibrada podría también evaluar periódicamente el desempeño del monitor.

Sin embargo, dado que en situaciones de mala gobernanza forestal el monitor expone debilidades, los participantes del panel de informe que no pueden o no quieren resolver problemas importantes del sector tenderán a estar a la defensiva y a culpar al mensajero/monitor. Es extremadamente importante cimentar el profesionalismo y mantener enfocados los problemas y no las personalidades, pero ello lleva tiempo. Comienza con el diseño del proyecto, cuando se acuerda el proceso de composición, dirección y levantamiento de actas y otros aspectos de un panel de informe.

Enfoques sensibles de la implementación

Para cualquier enfoque del MFI, tarde o temprano habrá oportunidades en que el monitor necesitará tomar decisiones con todo cuidado sobre el mejor curso a seguir –difundir información mientras se acepta que pudiera ser crítica para el anfitrión, o enterrar la cabeza en la arena. Hay escollos a ambos lados de esta arista: demasiado callado y el status quo no habrá de cambiar; o demasiado directo, corriendo el riesgo de que el monitor sea expulsado. La necesidad de obrar con suma sensibilidad política y estratégica no puede subestimarse. Con cada decisión acerca de qué investigar, cómo y cuándo publicar, es fundamental prever las reacciones de quienes están en el poder y pensar cómo podría llevárselos constructivamente a proceder a una verdadera reforma.

El MFI considerado como excesivamente negativo

Como muchas iniciativas de reforma, la relación de homología con el ente que aplica la ley forestal no siempre aporta una posición cómoda para las partes. Cuando el monitor desafía los intereses creados y la autoridad forestal se ve presionada por otras autoridades, o padece de debilidades internas, es probable que ello perjudique la credibilidad del monitor. El cuadro 4 se muestran algunos comentarios de diferentes partes interesadas de la consulta de Camerún, que pueden ser indicadores de tal reacción violenta.

Aun a falta de dichos ataques directos, el monitor es presentado como excesivamente negativo al exponer y por lo tanto desafiar directamente el status quo. Aunque los éxitos así como las debilidades debieran registrarse cuando se observan, hay limitaciones inherentes a ello en un diseño de proyecto, lo que quiere decir que la tarea del monitor es informar en qué medida el estado puede tratar la ilegalidad: en primer lugar, lo único que el monitor podrá decir es que no se observaron delitos, no que no existen; y en segundo lugar, el despliegue del MFI en el medio de un ámbito de muy mala gobernanza forestal significa el patrón con el cual medir el éxito -es decir, más que simplemente obedecer las reglas-, que por definición está muy alejado de la práctica corriente. El monitor informa acerca de los hechos, de modo que sólo puede referirse a cosas positivas sobre los operadores o la actividad de aplicación de la ley si hay cosas positivas que observar.

Recuadro 4: ¿Crítica constructiva o reacción violenta? Comentarios negativos sobre el MFI - Excede las actividades prescritas – repetidos intentos de hallar faltas y errores – sensacionalista – busca polémicas – ignora las realidades sociopolíticas – poco respeto por los procedimientos y formalidades – se parece a la policía - quiere atrapar a toda costa a los sospechosos, aun inocentes – duplicación institucional del trabajo de la autoridad forestal – sospecha continuamente que estafamos – la evaluación de las infracciones es demasiado enérgica – las relaciones están en estado más o menos permanente de conflicto y recíproca incompreensión.

Sin embargo, también se requiere aquí una buena dosis de inteligencia política, para que los informes se vean como diligentes, profesionales y constructivos. Denunciar los hechos no será del agrado de quienes han de perder con ello; como dijo una persona en una consulta a partes interesadas en Camerún, solamente los estafadores temen por su inversión. Pero se saca poco

de los informes, ya por juzgar duramente su contenido o por no respetar los protocolos de publicación acordados. Puede haber tentación de crear una organización de defensa que tenga en cuenta los intereses populares, que utilice lenguaje emotivo y exagere. Los monitores deben evitar este estilo, porque enfoca la crítica sobre su conducta, y distrae la atención del mensaje central del MFI. Es en interés del monitor aceptar tales limitaciones, y permanecer irreprochable.

Un buen ejemplo del dilema de cómo presentar información tiene relación con el contexto de la gravedad de las infracciones. El monitor de Camerún ha sido criticado por la industria maderera por estar clasificada como infractora de la ley por haber cortado un par de árboles más o un par de cientos de árboles más. Pero no corresponde al monitor decidir la gravedad de ninguna infracción; esto sólo puede hacerse por la administración forestal y por la justicia. El papel del monitor es tomar nota cuando se ha infringido la ley y observar la respuesta de la autoridad ante el hecho.

Capacidad, limitaciones y acuerdos

Dado que los recursos del monitor (y del organismo de aplicación) nunca van a ser suficientes para cubrir con prontitud toda la actividad que se sospecha de ilegal, la selección de los casos obviamente implica acuerdos. Los efectos de esto pueden no ser siempre claros. En Camerún, se tomó una decisión estratégica a principios de 2003 para tratar la eficacia del organismo de aplicación en la identificación de madereros individuales ilegales, procurando obligar a la implementación de una cláusula desatendida de los términos de referencia que describe un enfoque sistemático de las misiones regulares que procuran cubrir todas las concesiones en su debido curso:

“un programa de misiones trimestrales de control diseñado conjuntamente por la CCU y el Observador Independiente ... cubrirá las diferentes provincias y títulos de madereros, prestando particular atención a las provincias y títulos que no han sido sujetos a suficientes misiones de control durante el último programa de misiones de control de la CCU”³³.

Mientras que esto ha logrado un positivo impacto en la conciencia del organismo de aplicación, ha aparejado una aparente reducción del número de infracciones advertidas, ya que un enfoque sistemático cubrirá una mayor proporción de operaciones legales. De este modo, aunque las infracciones parecen disminuir a consecuencia del FMI, esto puede en realidad tener mucho más que ver con los índices de detección. No podrán hacerse comparaciones hasta que el enfoque de averiguación sistemática haya sido practicado por un tiempo. Aunque esta decisión pueda inevitablemente haber significado reducir el tiempo empleado en reaccionar a las denuncias, tales misiones de “verificación” siguen constituyendo una parte importante de la labor. El objetivo debe ser obtener un equilibrio entre ambos enfoques.

El éxito en mejorar el acatamiento a la ley por parte de mayores operadores, con mayores inversiones y un perfil público que proteger, lleva a la creciente informalidad de las operaciones ilegales –muchos más operadores de menor escala que puedan moverse rápidamente hacia y desde zonas diferentes y de ese modo evitar su detección. Este cambio se ha observado tanto en Camerún como en Camboya, y la capacidad del monitor y de los servicios de justicia se ve más afectada por este aumento del número de localidades potenciales a visitar.

³³ PSFE-Global Witness – “Términos de referencia para la fase de transición del proyecto “Independent Observer en apoyo del control y monitoreo de delitos relacionados con la forestación”, Mayo de 2002.

Como se describe anteriormente, pueden existir razones imperativas para ampliar el mandato y trabajar en los diferentes temas de investigación. Un monitor oficial puede verse forzado por el mandato y puede no tener la flexibilidad de proceder a nuevas investigaciones sin renegociar los términos de referencia, lo cual puede ser poco práctico.

Riesgos de no utilizar el MFI como herramienta de justicia social

Es importante por último analizar los riesgos de *no* adoptar un enfoque de justicia social frente al MFI, o de ser positivamente afectados por recalcitrantes intereses creados. Se han observado dos resultados posibles.

Apariencia verde (“greenwash”) – Institucionalización de problemas

Algunos miembros del gobierno anfitrión de Camboya, y en menor grado de Camerún, que han resistido la auténtica reforma han visto con buenos ojos la presencia de un monitor, sólo para hacer sumamente difícil que se efectúe el monitoreo. Tales intentos de “dar un aspecto verde” tienden a tender un manto de acción contra la ilegalidad, mientras que de hecho mantienen el status quo. La integridad e independencia de un monitor que consiente tal enfoque se ven así debilitadas, y a la vez se socavan las expectativas de otros individuos y organizaciones que son guiados por ímpetus reformistas. Los operadores cuya meta es el mínimo cumplimiento de los términos de referencia, más que del MFS y la equitativa participación en los beneficios, es más probable que sufran, conscientemente o no, por este riesgo. Del mismo modo, colocar los intereses comerciales por encima de la necesidad de ser políticamente directos crea el riesgo de institucionalizar problemas aceptando sin cuestionar el entorno de la operación. Finalmente, un monitor contratado por un régimen sin objetivos de MFS o de política social estará implícitamente apoyando este régimen.

Cuantificación – largas listas de infractores pero ninguna acción

El MFI puede correr el riesgo de convertirse en un ejercicio académico: explicar lo que ha sucedido después de producido el daño. Esto es más probable donde el monitor carece de la flexibilidad de priorizar su labor en los casos de sospecha de ilegalidad que producirán el mayor impacto en las estructuras de poder. De todos modos, la diligencia que se requiere para producir informes precisos y objetivos significa que pueden ser repetitivos y áridos, o fríos. Esto se considera como cualidad positiva en algunos contextos, pero cuando informe tras informe cuenta la misma historia sin ninguna acción significativa de seguimiento por parte de la autoridad forestal, el monitor arriesga convertirse tanto en ineficiente como desmotivado. Ha habido momentos tanto en Camboya como en Camerún en que esto ha ocurrido. Por ejemplo, el monitor ha tenido razonable libertad de emprender visitas de campo (si bien por sí mismo más que conjuntamente con un organismo de aplicación dispuesto a ello), pero prevalece la confusión cuando se trata de la actividad de rastreo y seguimiento:

“En los pocos casos en que [la autoridad forestal] tomó medidas, se colocó el énfasis en la supresión. Parece que las autoridades carecían de la intención o bien de la capacidad de iniciar un proceso que habría de llevar a los delincuentes a la justicia. Así, no hay ningún mensaje enérgico y claro que el gobierno envíe que pueda actuar como disuasivo para los delincuentes.”³⁴

³⁴ P. Lyng, ‘Report On Forest Crime Monitoring And Reporting Project’, Documento de Campo nº 8 (segundo informe anual) preparado para el Ministerio de Agricultura, Forestación y Pesca y el Ministerio de Ambiente, Reino de Camboya y FAO/UNDP, noviembre de 2001.

Conclusiones

Todo enfoque competente con respecto al MFI puede incrementar la transparencia, demostrar métodos de trabajo eficientes y responder a las demandas de la sociedad civil en el corto plazo. El desafío del MFI respecto de la justicia social es asumir un punto de vista estratégico al mismo tiempo que sigue siendo profesional, respetuoso y, sobre todo, políticamente sensible.

El MFI para la justicia social no se contentará con señalar dónde las leyes y reglamentaciones pueden ser inadecuadas, infringidas, obsoletas o ignoradas. Lo hará de una manera que haga necesaria una respuesta y que presione para la aprobación de una legislación que cumpla con los criterios universales de totalidad, simplicidad y justicia.

Un enfoque como este con respecto al MFI también crea espacio político. Cuando el monitor plantea los fundamentos contra las injusticias con autoridad y de una manera convincente, aumenta la confianza de los ciudadanos para hablar abiertamente y ver que las reformas reales comienzan a darse, aumentando su confianza para hacer mayores reclamos.

Anexo 1: Perspectivas de las partes interesadas de Camerún respecto del proyecto de MFI

	ONG de Camerún	MINEF	Compañías madereras	Comunidades locales	Donantes	ONG internacionales
Conocimiento formal de la función del MFI	No es adecuado; no se han informado	Aproximado; muchos no fueron informados por los colegas	Dicen no saber	No están al tanto; no están informados		
Percepción del papel del MFI	Establecimiento de una buena gobernanza; fortalecimiento de la eficiencia del MINEF	6/11: Similar a las funciones tradicionales del MINEF, competidor y duplicación institucional 5/11: Pueden y, de hecho, contribuyen a la mejora del control y la aplicación de la legislación	4/7: Eliminación de los beneficios del control; reducción de la burocracia y los reclamos por soborno 3/7: Vaga, se superpone a la función tradicional del MINEF	Participa en el reestablecimiento de nuestros derechos, que son burlados constantemente por la tala ilegal		
Percepción de las actividades del MFI	Implementación precisa de su mandato en el campo; transparencia y respeto de la legislación; reducción de la corrupción. Pero excesivamente dependiente del MINEF respecto de las misiones de campo; esto limita la movilidad autónoma.	Menos infracciones, operaciones transparentes, sanciones impuestas en quienes están en falta, reducción de la corrupción. Permitió al MINEF mejorar los servicios de control. Pero excedió las actividades prescriptas; intentos constantes por encontrar fallas y errores cometidos por el MINEF o la industria; publicación de informes sin la aprobación del ministro.	4/7: Primeros pasos para etiquetar y certificar los productos forestales, por lo que hacemos esfuerzos para ajustarnos a los requisitos legales. 3/7: El OI ha sustituido al MINEF – privatización del control forestal. 3/7: No recibimos una copia de los informes.	Plataforma para que nuestras quejas y derechos sean escuchados (generalmente puestos en ridículo por la explotación ilegal).	Industria limpia, contribuyó a la instalación de una buena gobernanza, hizo que los funcionarios del MINEF aplicaran procedimientos legales y reglamentarios; estableció la transparencia mediante el informe de infracciones de MINEF, por lo que redujo la corrupción.	
Percepción de los métodos de trabajo del MFI	Transparente y eficiente; sistemáticamente verifica la información; solicita DOD e informes; usa tecnología moderna; publica informes con regularidad.	8/11: Controvertible, sensacionalista, en busca de polémica, ignora las realidades sociopolíticas. 3/11: Usa métodos empíricos; correcta elaboración de DOD e	El OI nos ayuda permanentemente a hacer esfuerzos por evitar las actividades ilegales y evitar las sanciones. Pero es similar a la policía: quiere atrapar a			

	ONG de Camerún	MINEF	Compañías madereras	Comunidades locales	Donantes	ONG internacionales
	Pero los recursos humanos son insuficientes; los informes llegan a nosotros con dificultad.	informes; tecnologías modernas; eficiente y transparente. 3/11: Los funcionarios del MINEF deben copiar los métodos de trabajo, por lo que el OI debe crear la capacidad del personal del MINEF.	los sospechosos a cualquier costo, aún a los inocentes; no hay relaciones de confianza en el campo; protestas continuas sobre algunas infracciones; naturaleza estimativa de las infracciones.			
Cambios en la transparencia observados	Control y seguimiento ahora transparente; publicación regular de DOD y de informes que incriminan a infractores; disminución de actos de corrupción entre la industria y el MINEF.	Transparencia en el control y el seguimiento; los DOD por los que se observan infracciones se tratan conjuntamente; las sanciones se establecen de acuerdo a la ley; ya no ocurren transacciones fraudulentas.	5/7: control y seguimiento en circunstancias transparentes; observancia de las disposiciones legales; desaparición de los reclamos bajo la mesa. 2/7: no transparente (pero no dio razones)		Control asumido de una manera transparente; recibe regularmente informes del OI a estos efectos; tendencia a la disminución de la corrupción.	
Acceso a los servicios del MINEF	El acceso al MINEF se ha desarrollado considerablemente; nuestras peticiones y denuncias llegan a la atención y a oídos del MINEF. Atribuimos este cambio a la presencia del OI.	No corresponde	El acceso siempre ha sido fácil	Los servicios se han desarrollado de manera significativa; se tratan cada vez más las quejas, especialmente cuando el OI y los donantes también son notificados.		
Incremento en las denuncias	Aumento destacable debido a la atención del OI y los donantes. A su vez estamos motivados por esto.	Incremento debido a la colaboración directa entre las ONG, las comunidades y OI. Pero bastante cantidad de denuncias sin fundamento luego de la verificación.	No hay incremento. Pero la tala artesanal ilegal ha aumentado con la complicidad del MINEF y las comunidades; las ONG sólo denuncian a la industria y dejan de lado las actividades		Incremento porque el acceso y la recepción ahora es fácil y las comunidades reciben un eco favorable del OI y de los donantes.	

	ONG de Camerún	MINEF	Compañías madereras	Comunidades locales	Donantes	ONG internacionales
			artesanales ilegales.			
Seguridad de las inversiones de la industria maderera		<p>Solamente los estafadores temieron por sus inversiones.</p> <p>Ahora hay seguridad porque están establecidos los planes de manejo, hay títulos válidos y se cumple cada vez más con la ley.</p>	<p>3/7: Relativa seguridad porque están establecidos los planes de manejo, hay títulos válidos y se cumple cada vez más con la ley. Estas son etapas preliminares para la certificación en mercados externos con excesiva demanda.</p> <p>4/7: No – gran publicidad en torno a las sanciones, así que se sospecha permanentemente que estamos queriendo mentir; la evaluación de las infracciones es demasiado rigurosa; multas elevadas; detención de las inversiones a largo plazo.</p>			
Respeto por la ley	<p>La mayor parte de la industria tiende al respeto y la aplicación de la ley; debido al temor infundido por la publicación de los informes del OI.</p> <p>Pero el MINEF viola las disposiciones legales, otorga falsos derechos y apoya la tala ilegal a nivel artesanal.</p>	<p>La industria adhiere cada vez más a la ley debido al temor infundido por el OI y la conciencia profesional que el MINEF ha adquirido.</p> <p>Pero los actos ilegales – corte por debajo del diámetro que indica el reglamento, el derribamiento artesanal ilegal de árboles y la explotación de los bosques de comunidades - persisten.</p>	<p>Cumplimiento con la ley para evitar publicidad negativa</p> <p>Pero los cortadores artesanales prosperan en la ilegalidad con el respaldo del MINEF.</p>	<p>Cada vez mayor respeto por la legislación forestal.</p> <p>Pero los madereros ilegales locales aumentan.</p>		
Eficiencia del MINEF	Leve mejora en la frecuencia de las	Se vuelve más eficiente – es evidente por la	Solo surgen mejoras con el uso de técnicas			

	ONG de Camerún	MINEF	Compañías madereras	Comunidades locales	Donantes	ONG internacionales
	<p>misiones de campo y en la cantidad de sanciones impuestas a los infractores.</p> <p>Pero el procedimiento para los viajes de campo son aún arduos; la cantidad de personal responsable del control es insuficiente.</p>	<p>cantidad de madereros sancionados por incumplimiento, cantidad de DOD establecidas, elaboración regular de diversos informes y reducción en las demoras en el manejo de expedientes.</p> <p>Pero insuficiencia en medios logísticos y técnicos; escasez de capacitación adecuada; motivación insignificante y falta de recursos humanos.</p>	<p>modernas.</p> <p>La pedantería administrativa aún existe.</p>			
Colaboración entre los actores	<p>Mejorada, se ve en la atención del MINEF y del OI a nuestras solicitudes, invitaciones, talleres y acompañamiento de equipos de control.</p> <p>Pero el clima de desconfianza continúa prevaleciendo entre las ONG y la industria.</p>	<p>Bastante buena.</p> <p>Pero no limitamos las actividades a sancionar a madereros; dialogamos y hasta educamos.</p> <p>Colaboración con el OI que se caracteriza por la tensión debida al poco respeto por los procedimientos y las formalidades administrativas con relación a la publicación de informes sin autorización.</p>	<p>Las relaciones con el MINEF son buenas.</p> <p>Pero las relaciones con el OI, las poblaciones locales y las ONG siguen estando más o menos en estado de permanente conflicto e incomprensión recíproca.</p>	<p>Buena colaboración entre nosotros, las ONG y el OI.</p> <p>El MINEF y la industria continúan considerándonos actores inferiores por lo que todavía no existe diálogo verdadero.</p>		
Razones de los cambios observados	<p>Presencia de la acción conjunta del OI y los donantes; los madereros temen que la publicación de los informes del OI dañe su imagen con la consecuente pérdida de</p>	<p>Presencia del OI, lo que inspira temor.</p> <p>Determinada cantidad de voluntad/impetu político para el cambio interno dentro del MINEF.</p>	<p>4/7La presencia y las acciones del OI. Esto tiene un doble impacto: el temor de la mala publicidad y el ser precursor de la certificación.</p>	<p>Intervenciones del OI en nuestro favor; existencia de seguimiento de nuestras solicitudes de manera favorable.</p>	<p>Sin el OI, habría sido difícil alterar la conducta de los actores en la forestación, También debido a la dinámica interna</p>	

	ONG de Camerún	MINEF	Compañías madereras	Comunidades locales	Donantes	ONG internacionales
	ciertos mercados; el MINEF es menos corrupto porque el OI puede denunciar la conducta deshonesto y descuidada; la presión de los donantes sobre el MINEF.		3/7: No es el resultado del OI sino un desarrollo normal debido a la colaboración del MINEF y los madereros		dentro del MINEF para asegurar una buena gobernanza.	
Otros impactos del MFI	Formados gracias al conocimiento técnico y la experiencia del OI, en la identificación y definición de las actividades ilegales, contenido y elaboración de una solicitud o un informe, y propuestas para la acción.	Recibió donaciones materiales (GPS, computadoras) y apoyo para la capacitación de algunos miembros del personal. Pero aún es insuficiente.				
Contacto con el observador independiente	Estamos ingresando a una etapa de colaboración informal en la transmisión de la información. Pero la frecuencia del contacto continúa siendo bastante débil, a pesar del hecho de que las relaciones son buenas.	Colaboración institucional regular. Al comienzo tensas y aun conflictivas, luego calmas con el cambio en el personal administrativo del OI. Actualmente las relaciones son tensas nuevamente.	Sigue siendo profesional y bastante frecuente. Pero las relaciones son tensas y conflictivas ya que el OI sospecha de estafas y delitos.	Relación de colaboración.. Pero el contacto no es continuo.	Transmisión de la información; actividades de financiación; otras acciones conjuntas.	
Sugerencias para mejorar el OI	Hacer que los documentos administrativos empleados en la forestación sean accesibles para la sociedad civil. Poner los informes a disposición de todos los actores en el sector	Contribuir a la capacitación. Reconocer las realidades socio-políticas del país; respeto de los líderes políticos.	Poner los informes a disposición de todos los actores en el sector forestal. Mejorar la capacidad de evaluar las infracciones forestales. Incrementar y fortalecer sus propios recursos humanos; mejorar la	Incrementar y fortalecer sus propios recursos humanos; mejorar la movilidad. Intensificar la lucha contra la tala artesanal ilegal. Apoyar nuestras acciones en la denuncia de actividades ilegales.		

	ONG de Camerún	MINEF	Compañías madereras	Comunidades locales	Donantes	ONG internacionales
	forestal.		movilidad. Intensificar la lucha contra la tala artesanal ilegal.	Reducir la gran dependencia de las unidades centrales del MINEF, aumentando la participación de las brigadas provinciales y departamentales.		

Sobre la base de las consultas realizadas por Samuel Assembe para Global Witness, noviembre de 2004.

Las fracciones indican que una proporción importante de quienes respondieron manifestaron ideas opuestas.

Los casilleros vacíos indican que no se creyó adecuado plantear la pregunta o que no fue posible obtener una respuesta.

OI significa Observador Independiente

DOD significa Declaración Oficial de Delito, o *Procès Verbal*