



Mejorando la justicia forestal



**International
Institute for
Environment and
Development**



Una herramienta de política desarrollada a partir de experiencia en Uganda: Cornelius Kazoora, John Carvalho del Sustainable Development Centre (Centro de Desarrollo Sustentable)

Lista de Abreviaturas

AAC	:	<i>Annual Allowable Cut</i> (Corte Anual Permitido)
ACODE	:	<i>Advocates Coalition for Development</i>
ADR	:	<i>Alternative Dispute Resolution</i> (Resolución Alternativa de Controversias)
CADER	:	<i>Centre for Alternative Dispute Resolution</i> (Centro de Resolución Alternativa de Controversias)
CBO	:	<i>Community Based Organization</i> (Organización Comunitaria)
CF	:	<i>Community Forestry</i> (Forestación Comunitaria)
CFR	:	<i>Central Forest Reserves</i> (Reservas Forestales Centrales)
CFs	:	<i>Community Forests</i> (Bosques Comunitarios)
DPP	:	<i>Department for Public Prosecution</i> (Departamento de Procesamiento Público)
FAO	:	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FD	:	<i>Forest Department</i> (Departamento Forestal)
FID	:	<i>Forest Inspection Division</i> (División de Inspección Forestal)
FORRI :		<i>Forest Resource Institute</i> (Instituto de Recursos Forestales)
FPDF	:	<i>Forest Produce Declaration Form</i> (Formulario de Declaración de Producción Forestal)
FPMU	:	<i>Forest Produce Monitoring Unit</i> (Unidad de Monitoreo de la Producción Forestal)
IIED	:	<i>International Institute for Environment and Development</i>
JLOS	:	<i>Justice Law and Order Sector</i> (Sector de Justicia, Ley y Orden)
LFs	:	<i>Local Forest Reserves</i> (Reservas Forestales Locales)
LGs	:	<i>Local Governments</i> (Gobiernos Locales)
MFPEd	:	<i>Ministry of Finance, Planning and Economic Development</i> (Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico)
MJCA :		<i>Ministry of Justice and Constitutional Affairs</i> (Ministerio de Justicia y Asuntos Constitucionales)
MWLE :		<i>Ministry of Water Lands and Environment</i> (Ministerio de Agua, Tierras y Medio Ambiente)
NEMA :		<i>National Environment Management Authority</i> (Autoridad Nacional de Manejo Ambiental)
NFA	:	<i>National Forest Authority</i> (Autoridad Forestal Nacional)
NFTPA	:	<i>National Forestry and Tree Planting Act</i> (Ley Nacional de Forestación y Plantación de Árboles)
ONG	:	Organización No Gubernamental
PEAP	:	<i>Poverty Eradication Action Plan</i> (Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza)
PFNM	:	Producto Forestal No Maderero
PRSP	:	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> (Estrategia de Reducción de la Pobreza)
RBs	:	<i>Responsible Bodies</i> (Organismos Responsables)
SDC	:	<i>Sustainable Development Centre</i> (Centro de Desarrollo Sustentable)
UIA	:	<i>Uganda Investment Authority</i> (Autoridad de Inversión de Uganda)
UNBS :		<i>Uganda National Bureau of Standards</i> (Oficina Nacional de Normas de Uganda)
URA	:	Uganda Revenue Authority (Autoridad de Impuestos de Uganda)
UWA	:	<i>Uganda Wildlife Authority</i> (Autoridad de Fauna y Flora Silvestre de Uganda)
UWASNET	:	<i>Uganda Water and Sanitation NGOs Network</i> (Red de ONGs de Agua y Saneamiento de Uganda)
UWFA :		<i>Uganda Wood Farmers Association</i> (Asociación de Forestadores de Uganda)
VAT	:	Impuesto al Valor Agregado

Resumen

Esta herramienta tiene como fin ayudar a las instituciones forestales a apoyar a los organismos de aplicación de la ley y otros organismos a crear sistemas para eliminar la ilegalidad y la corrupción e instalar justicia para los medios de vida vinculados a los bosques. Se basa en experiencia en Uganda. Describe una serie de pasos:

1. Identificar a los principales productores, comerciantes y consumidores finales de madera y visualizar la cadena de producción-comercio-consumo.
2. Enumerar las leyes, reglamentaciones y procedimientos que los actores de la cadena deben observar en el acceso a la madera y su uso.
3. Enumerar los organismos de aplicación de la ley y otras instituciones con mandato con las cuales deben relacionarse los actores.
4. Delinear cómo se supone que funcionarán los procesos formales.
5. Luego delinear cómo funcionan realmente o cómo no funcionan.
6. Identificar los puntos fuertes y puntos débiles del proceso, en todas las etapas, para que las personas en situación de pobreza y marginadas tengan acceso a la justicia.
7. Definir un enfoque estratégico para mejorar la situación, utilizando una combinación de herramientas que puedan mejorar la justicia en las siguientes áreas:
 - Instituciones para la justicia, la ley y el orden
 - Producción de madera
 - Comercio de madera
 - Consumo de madera
8. Registrar y analizar las observaciones y el impacto de las herramientas utilizadas en el empoderamiento de las personas en situación de pobreza y en la promoción del manejo forestal sustentable.
9. Adaptar y modificar herramientas y trabajar para establecer el éxito en las políticas y en las instituciones.

Resumen

Se espera que la complementariedad de las herramientas descritas sea efectiva en el mejoramiento de la administración de justicia para los medios de vida basados en los bosques. En Uganda y en una serie de otros países existen señales alentadoras de que el medio ambiente puede estar cambiando en una forma que aumenta la probabilidad de que herramientas como éstas tengan impacto: mayor voluntad política para manejar los bosques para la reducción de la pobreza; creciente confianza en el poder judicial por parte del público; expansión creciente de la televisión y la radio y una prensa razonablemente libre; y crecimiento de un movimiento de ONG que defienda los derechos de las personas en situación de pobreza. El surgimiento de la responsabilidad social empresarial entre compañías privadas y el consumismo ambientalmente responsable está también en sus etapas iniciales pero podría resultar vital.

1.0 Introducción

1.1 Antecedentes del conjunto de herramientas de política

Sin sistemas confiables y sólidos para la administración de justicia, hay un acceso desigual a los recursos forestales y se dan las condiciones para la corrupción y la ilegalidad relacionadas con los bosques. A menos que los gobiernos en forma consistente mejoren y apoyen la administración de justicia en el sector forestal, muchos sufrirán del resultante agotamiento de la base de recursos, especialmente las personas en situación de pobreza. Actualmente en Uganda hay problemas con el sistema de justicia – los organismos de aplicación de la ley son lentos y costosos para las personas en situación de pobreza. Estos organismos también son calificados como altamente corruptos en los Relevamientos de Integración Nacional (1998, 2000). Asimismo, el organismo regulatorio líder en el sector forestal, la Autoridad Forestal Nacional (NFA), todavía es reciente, habiendo sido formada en 2004, luego de la disolución del Departamento Forestal (FD). Tiene experiencia limitada para ser utilizada en la contribución a la justicia forestal en forma sostenida.

Existen por lo menos cuatro razones por las cuales un énfasis en la mejora de la administración de justicia es vital para los medios de vida vinculados a los bosques en Uganda. En primer lugar, diferentes medios de vida utilizan diferentes recursos forestales y esto es una fuente de conflicto. En segundo lugar, las personas tienen medios y capacidades diferentes de procurar justicia y sus necesidades deben ser acomodadas por los organismos de aplicación de la ley. En tercer lugar, Transparencia Internacional (Transparency International) coloca a Uganda entre las naciones más corruptas y comenzar a abordar esta situación desde el sector forestal muestra bastante potencial. Finalmente, reconciliar los diferentes intereses de personas a través de un sistema transparente y efectivo de justicia constituye una base sólida para un manejo forestal sustentable a corto y largo plazo.

Los bosques ofrecen una amplia gama de elementos que contribuyen con los medios de vida, como alimentos, hierbas medicinales, caza, leña, postes y madero. Asimismo cumplen importantes servicios como la regulación de los cursos de agua y microclimas y proporcionan hábitats para la biodiversidad. Las empresas basadas en los bosques son una fuente de empleo para millones de personas. El gobierno de Uganda está cada vez más consciente sobre hechos como estos (Recuadro 1). Ha reconocido el uso prudente de los recursos naturales, incluyendo bosques, en su Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza (PEAP)¹ (MFPED, 2000).

Recuadro 1: Recientes hitos de política en el manejo forestal en Uganda

- Política Forestal de Uganda de 2001
- Ley Nacional de Forestación y Plantación de Árboles de 2003
- Plan Nacional de Bosques de 2003
- Autoridad Forestal Nacional de 2004

¹ El PEAP es la versión de Uganda de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSPs) predominantes en otros países.

El PEAP es importante porque constituye el marco de planificación nacional más abarcador, que el gobierno utiliza para orientar los planos sectoriales y de distrito, así como para obtener y asignar recursos financieros. Específicamente, los bosques contribuyen con los “pilares” del PEAP de aumentar los ingresos y medios de vida de las personas en situación de pobreza y la calidad de vida. El PEAP revisado de 2004 ha incluido dos indicadores sobre forestación, a saber: (i) aumentar la cobertura forestal del 24% actual al 30% en 2013/14, y (ii) reducir la distancia promedio para recoger leña de 0,73 km actualmente a 0,5 km en 2009/10 (MFPED, 2004). La existencia de estos indicadores en el PEAP es un logro importante (e inusual a nivel internacional) del sector forestal, que debería ser desarrollado.

De acuerdo con la Revisión del Sector Forestal (*Forest Sector Review*) (MWLE, 2001), menos del 10% y posiblemente menos del 5% de la madera extraída de las reservas forestales está registrado y documentado en la forma apropiada. Continúa afirmando que “la mayoría de las extracciones son ilegales y no es conveniente basarse en datos proporcionados por la NFA” [refiriéndose al Departamento Forestal, ya que la NFA todavía no se había fundado formalmente]. En términos monetarios, la Revisión del Sector Forestal estableció que la NFA estaba cobrando solamente unos UGX 800 millones (USD 470.000) del ingreso esperado de UGX 20 mil millones (USD 11.756 millones). El Anexo 1 proporciona un panorama general del estado actual de los bosques y de la cosecha forestal en Uganda.

Las preocupaciones que anteceden fueron expresadas nuevamente en un comunicado de prensa del Ministro de Estado para el Medio Ambiente el 12 de noviembre de 2004 en un diario local, *The New Vision*, que informó que:

*“La aplicación de la ley, especialmente con respecto a la verificación de la **cadena de custodia** de la producción forestal es problemática, ya que los diversos organismos responsables tienen grados diferentes de disposición para operar efectivamente. De todos los organismos responsables, solamente la Autoridad Forestal Nacional (NFA) y la Autoridad de Fauna y Flora Silvestre de Uganda (UWA) tienen la capacidad necesaria para asumir la aplicación de la ley. Los Gobiernos Locales de Distrito están perdiendo considerables ingresos y los propietarios privados de bosques/árboles no están obteniendo los verdaderos precios del mercado.... Este entorno ha llevado a la proliferación de impostores y charlatanes que están aterrorizando al público confiado en nombre de la aplicación de la ley.”*

En la preparación de un esfuerzo conjunto para mejorar las perspectivas de los medios de vida sustentables basados en los recursos forestales mediante la lucha contra la ilegalidad y la corrupción en la forestación y la mejora del clima para una justicia equitativa, el Gobierno, a través de la Autoridad Forestal Nacional (NFA) encargó el estudio sobre “*Forest Justice: Combating Illegality for Forest-Linked Livelihoods*” (Kazoora y Carvalho, 2004). El estudio se llevó a cabo en colaboración con el Grupo de Aprendizaje de Gobernanza Forestal (*Forest Governance Learning Group*) facilitado por el International Institute for Environment and Development (IIED). Los dos objetivos del estudio fueron: identificar el impacto de la legislación actual sobre la explotación forestal y el comercio de productos forestales y encontrar formas prácticas de implementar controles y mejorar la gobernanza forestal. Este conjunto de herramientas de política apunta a desarrollar las constataciones del estudio en orientación práctica.

1.2 Objetivo, alcance y usuarios potenciales del conjunto de herramientas de política

El objetivo del conjunto de herramientas de política es proporcionar orientación práctica a las instituciones forestales en Uganda y en otros lugares sobre cómo los organismos de aplicación de la ley y otras entidades pueden establecer sistemas para eliminar la ilegalidad y la corrupción e instalar justicia para los medios de vida relacionados con el bosque.

El conjunto de herramientas está centrado principalmente en la madera. El uso y comercio de la madera atrae más ilegalidad y corrupción que otros productos forestales (Recuadro 2). Se piensa que, una vez que se avanza en detener las transacciones con madera ilegal, las enseñanzas pueden ser utilizadas para abordar la ilegalidad de otros productos forestales.

Recuadro 2: Algunas acciones que constituyen ilegalidad de transacciones con madera

Desde la perspectiva de la Ley Nacional de Forestación y Plantación de Árboles de 2003, las siguientes acciones constituyen actividades ilegales:

- Acciones u omisiones que probablemente tendrán un impacto significativo sobre el bosque. (20 (a).
- Uso de las reservas forestales fuera de lo establecido en el plan de manejo. 13(a)
- Corte, alteración, daño, quema, destrucción de cualquier producto forestal sin licencia.14 (1)
- Cosecha de productos forestales de tierras privadas fuera de las disposiciones del plan y reglamentaciones de manejo. 22 (2)
- Corte, recolección, transporte, exportación, venta, compra, adquisición o enajenación de cualquier parte de un árbol protegido. 31(4) (a) y (b)
- Exportación de madera y emisión de licencia de exportación de madera, que no está clasificada. 44(1) (2)
- Causar o encender fuego en un bosque 35 (1) y (2)

Existen otras leyes y reglamentaciones, que hacen la lista aún más larga. Por ejemplo, las Reglamentaciones Forestales (en formulación actualmente) también enumerarán otros delitos. De la misma forma, otros delitos se relacionan con la evasión de impuestos (de conformidad con leyes financieras e impositivas) y degradación ambiental de ecosistemas de bosques (de conformidad con la Ley Nacional de Medio Ambiente). Asimismo, un plan de manejo de un bosque fija los límites para acciones, que son permitidas, y su ubicación en el bosque. Por lo tanto, desde un punto práctico de asegurar justicia, uno tiene que estar familiarizado con las leyes del sector, planes de manejo forestal de los respectivos bosques y otras leyes de apoyo. Las asociaciones con otros organismos se vuelven importantes – para estar informado de probables cambios en las leyes.

Principios orientadores de la buena gobernanza que han influenciado nuestro enfoque al redactar este conjunto de herramientas:

- Relación transparente y equitativa entre partes interesadas
- Toma de decisiones participativa
- Separación de poderes entre instituciones para mejorar el control y reducir la connivencia
- Responsabilidad pública
- Estado de derecho y
- Divulgación de información

Se prevé que los principales usuarios de la herramienta serán actores “progresistas” dentro del gobierno y del sistema judicial, grupos marginados por la actual práctica de administración de la

justicia y las Organizaciones Comunitarias (CBO) y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que trabajan en interés de las personas en situación de pobreza y marginadas.

En Uganda, los usuarios inmediatos de la herramienta serán aquellas personas de la Autoridad Forestal Nacional (NFA) que trabajan con la División de Inspección Forestal (FID) y la Unidad de Monitoreo de la Producción Forestal (FPMU). La pertinencia de esta herramienta surge de otro extracto de un comunicado de prensa reciente del Ministro, que aclara la función de monitoreo del gobierno:

“...el Ministro de Agua, Tierras y Medio Ambiente ha decidido reestructurar y fortalecer la Unidad de Monitoreo de la Producción Forestal. Este “completo shopping center” tiene sede en la NFA y está manejado por la misma. La NFA también asistirá a otros organismos responsables para desarrollar sistemas recíprocos con este fin... La Unidad de Monitoreo de la Producción Forestal, además de los organismos responsables, coordinará y trabajará con la División de Inspección Forestal (FID) del Ministerio, los organismos de seguridad pertinentes y la Autoridad de Impuestos de Uganda. Esta red penetrará en el campo profundamente, tanto para detener como para impugnar las actividades ilegales”. (New Vision, 12 de noviembre de 2004).

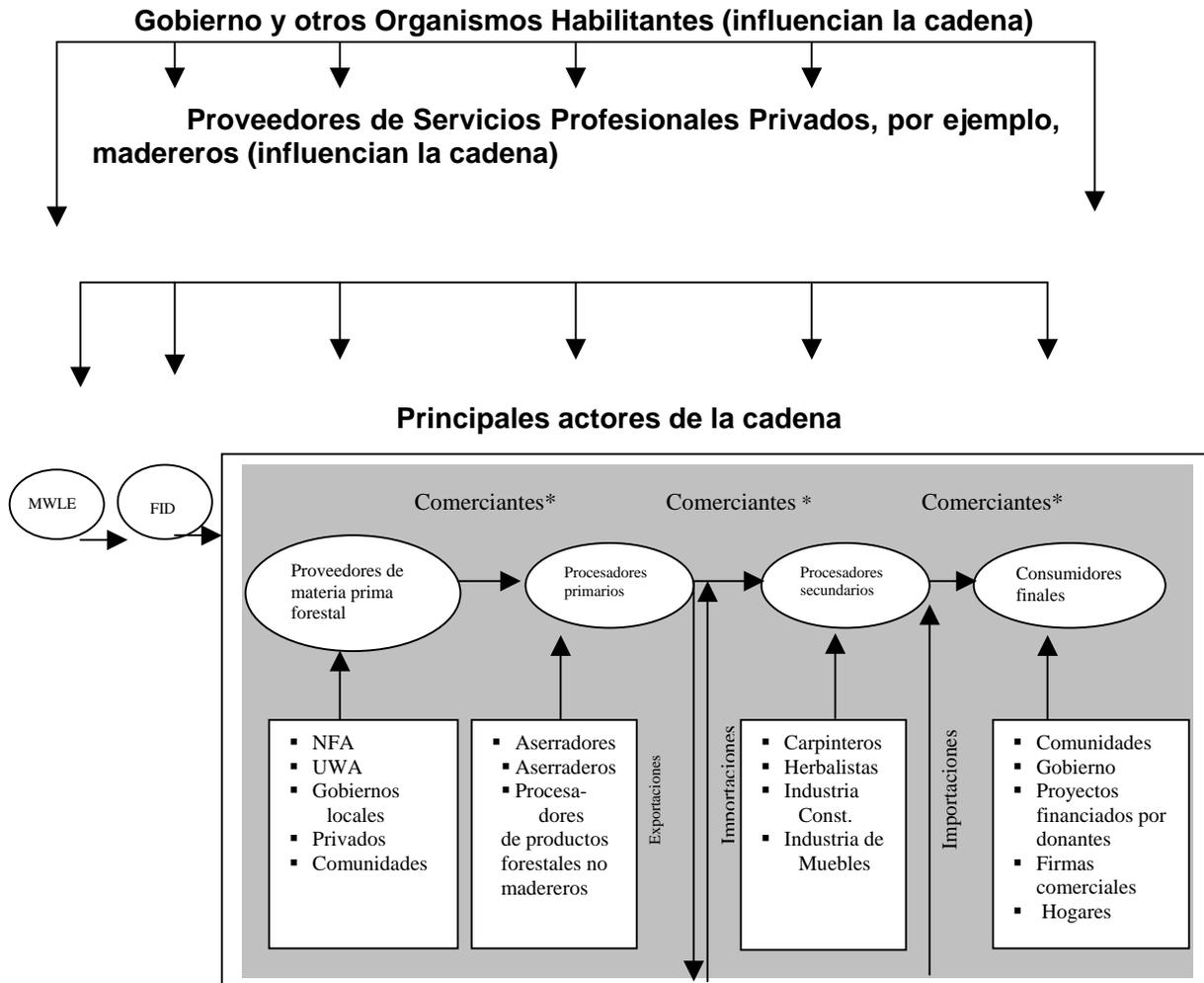
2.0 Entender la cadena maderera y el sistema para administrar justicia

2.1 Visualizar la cadena de producción-comercio-consumo de la madera

Con el fin de apreciar el rol que diferentes instituciones tendrán que tener para detener la ilegalidad y la administración de la justicia, es importante entender la organización de las transacciones madereras, por una parte, y la estructura para la administración de justicia, por la otra.

La figura 1 ilustra la cadena de producción-comercio-consumo en Uganda. Se la podría llamar también la cadena de valor. Los niveles y actores principales de la cadena en las transacciones con madera en cada nivel están mostrados en la parte sombreada de la Figura. Son los proveedores de materia prima del bosque, procesadores primarios, procesadores secundarios y consumidores. Tienen responsabilidades primarias en detener la ilegalidad. Sin embargo, también sirven a estos actores (i) profesionales privados y otros proveedores de servicios, esto es, madereros, abogados, contadores, ingenieros, profesionales del medio ambiente, transportadores, financiadores, etc. y (iii) organismos habilitantes del gobierno, es decir, la Autoridad de Inversión de Uganda (UIA) para la inversión, la Autoridad de Impuestos de Uganda (URA) para los aspectos impositivos, la Oficina Nacional de Normas de Uganda (UNBS) para las normas, la Autoridad Nacional de Manejo Ambiental (NEMA) para el medio ambiente, el Instituto de Recursos Forestales (FORRI) para la investigación, el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MFPED) para la movilización de recursos internos y las agencias donantes para el financiamiento externo.

Figura 1: Actores en la cadena de producción-comercio-consumo de madera en Uganda



*Fundamentales entre las empresas encontradas en el estudio están Amaply Ltd, el aserradero Nileply (Nile Plywood Ltd), Techna Sawmills, Buchana Timber Products, Budongo Sawmills, Furniture World, Uganda Forest Industries Ltd Mbarara y Elmaco Crafts. Sin embargo, hay muchas otras personas que comercian en forma individual e informal. Son la mayoría y no hay un lugar central del que se puedan obtener sus verdaderas identidades.

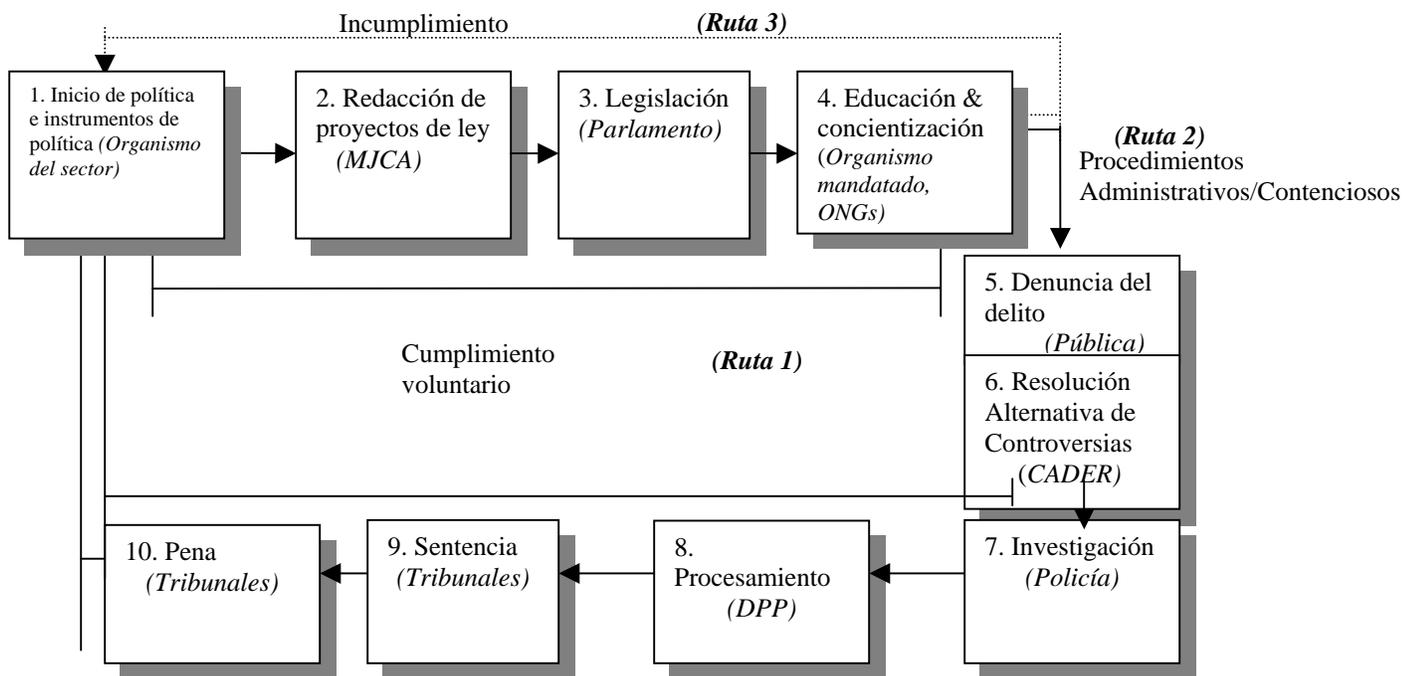
2.2 Entender los pasos formales en la administración de justicia

Esta sección explica la secuencia de actividades en la administración de justicia utilizando el sistema judicial tradicional. El Recuadro 3 proporciona una lista de instituciones en el sector de la Justicia, la Ley y el Orden. Los pasos en el sistema formal (proporcionándose la institución responsable para cada paso entre paréntesis) son mostrados en la Figura 2.

Recuadro 3: Principales Instituciones en el Sector de la Justicia, la Ley y el Orden (JLOS)

- Ministerio de Justicia y Asuntos Constitucionales (MJCA)
- Ministerio de Asuntos Exteriores
- Fuerza Policial de Uganda
- Servicio de Prisiones de Uganda
- Poder Judicial
- Dirección de Procesamiento Público
- Comisión de Servicios Judiciales
- Comisión de Reforma de las Leyes de Uganda
- Ministerio de Gobiernos Locales-Tribunales de Gobiernos Locales
- Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social
- Programa de Servicio Comunitario

Figura 2. “Cómo se supone que sea” – pasos en la administración de justicia



Un buen punto de partida en la administración de justicia es el inicio de la formulación de políticas por organismos sectoriales. La política que está basada en un análisis profundo de la situación y un enfoque consultivo probablemente aclararán los temas que deben ser abordados por la legislación de una mejor forma que en base a caprichos ejecutivos. Los intereses y preocupaciones de los actores clave, incluyendo a los marginados, deben ser capturados igualmente. La política recientemente aprobada de Uganda (2001) se hizo en forma consultiva. Se realizaron talleres regionales y el proyecto de ley fue sometido a varias revisiones.

La política, una vez aprobada, se vuelve la base para la redacción de proyectos de ley y la eventual legislación por parte del parlamento. Cuando la ley entra en vigencia, el público es informado sobre la misma, no solamente por las instituciones mandatadas, sino también por Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Comunitarias. En la práctica,

las personas pueden reaccionar de tres formas, descritas como “rutas” en la Figura 2. Por la **Ruta 1**, una persona cumple voluntariamente con la ley en virtud de información y conocimiento adquirido, incentivos y desincentivos y temor de las sanciones. Las lecciones de la práctica alimentan el inicio de políticas futuras.

Por la **Ruta 2**, la ilegalidad o la corrupción es manejada **reactivamente** a través de los procesos administrativos (por las instituciones mandatadas, esto es, la NFA) o procesos contenciosos (mediante instituciones del sector de la Justicia, la Ley y el Orden). Tanto el demandante como el demandado pueden escoger dirimir sus diferencias entre ellos a través de un mecanismo alternativo de resolución de controversias (ADR) de conformidad con la “Arbitration and Conciliation Act 2000” (Ley de Arbitraje y Conciliación del año 2000) en el Centro de Resolución Alternativa de Controversias (CADER). Esta ley es relativamente nueva y todavía no es usada ampliamente por el público.

Más comúnmente, las personas atraviesan toda la cadena contenciosa, son investigadas por la policía, procesadas por el Departamento de Procesamiento Público (DPP) y sentenciadas por jueces y magistrados en los Tribunales. En ese proceso, diferentes organismos de aplicación de la ley tienen participación, estando sus roles definidos por la Constitución de Uganda de 1995. Incluyen a la policía (investigación), “Directorate of Public Prosecution” (Dirección de Procesamiento Público) (procesamiento) y Tribunales (sentencias y penas). En la **Ruta 3**, tenemos la situación de ilegalidad persistente, con o sin conocimiento o información. Por ello es que las líneas están punteadas, para mostrar que no existe justicia.

2.3 Evaluar niveles de confianza en el sistema judicial

Una importante constatación de Kazoora y Carvalho (2004) fue que las instituciones del sistema de Justicia, Ley y Orden (JLOS) tienden a demorar la administración de justicia. De hecho hay un atraso de 5 años de casos en los tribunales de Uganda. Asimismo, el Poder Judicial y la Policía han sido calificados como altamente corruptos en los Relevamientos de Integridad Nacional.

En la Tabla 1, delineamos los mandatos de las instituciones clave en la cadena de administración de justicia, y sus puntos fuertes y débiles.

Tabla 1: Identificación de los principales puntos fuertes y débiles en la cadena de administración de la Justicia

Actividad	Redacción de Proyectos de Ley	Legislación	Denuncia	Resolución Alternativa de Controversias	Investigación	Procesamiento	Sentencia	Penas
Institución	MJCA	Parlamento	Cualquier persona	CADER	Policía	Policía, DPP	Tribunales	Tribunales
Mandato	<ul style="list-style-type: none"> Asesor del gobierno sobre políticas y todos los asuntos legales Actúa como cámara de compensación para todas las políticas y legislación 	<ul style="list-style-type: none"> Debate y aprueba leyes 		<ul style="list-style-type: none"> Para acelerarla resolución de controversias extrajudicialmente 	<ul style="list-style-type: none"> Protege la vida, la propiedad y el medio ambiente Preserva la ley y el orden Previene y detecta delitos 	<ul style="list-style-type: none"> Realiza investigaciones directamente Instituye procedimientos penales en cualquier tribunal que no sea una corte marcial 	<ul style="list-style-type: none"> Fallo en casos civiles y penales Se asegura que se haga justicia para todos 	<ul style="list-style-type: none"> Determina una adecuada compensación para las víctimas de delitos
Puntos fuertes	<ul style="list-style-type: none"> Tiene capacidad en general para redacción de proyectos de ley 	<ul style="list-style-type: none"> Presencia de un comité sobre recursos Ambientales y Naturales 	<ul style="list-style-type: none"> Cada persona tiene derecho a iguales oportunidades 	<ul style="list-style-type: none"> Más rápido en la administración de la justicia que otros tribunales 	<ul style="list-style-type: none"> Institución ampliamente difundida Maneja casos en una forma procesal establecida 	<ul style="list-style-type: none"> Institución ampliamente difundida Maneja casos en una forma procesal establecida 	<ul style="list-style-type: none"> Independiente 	<ul style="list-style-type: none"> Independiente

<p>Puntos débiles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Algunas leyes no establecen claramente las penas impuestas para cada delito 	<ul style="list-style-type: none"> • Los parlamentarios en general carecen de experiencia o capacitación en forestación 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento limitado de los delitos relacionados con la forestación • Falta de recursos para procurar justicia • Las personas tienden a no denunciar a parientes • Ausencia de interés privado en la forestación puede crear desincentivos para la denuncia 	<ul style="list-style-type: none"> • Como un nuevo mecanismo en la administración de justicia, todavía no es aprovechado suficientemente 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento limitado de delitos forestales • La policía puede ser reacia a investigar a un departamento del gobierno • Falta de casos decididos (precedentes) para demostrar la práctica 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento limitado de investigación de legislación forestal • Organismos de procesamiento pueden volverse reacios a procesar al gobierno y a sus organismos 	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración limitada de temas forestales 	<ul style="list-style-type: none"> • La ley forestal no establece claramente la restauración del orden como pena adicional a multas, servicio comunitario y prisión.
------------------------------	---	--	---	---	---	---	---	---

Otra debilidad fundamental identificada es que la policía, fiscales y jueces no son están familiarizados con las leyes ambientales, incluyendo aquellas de forestación. Además de la falta de conocimiento adecuado, los jueces carecen de suficientes casos decididos en tribunales para desarrollar suficientes precedentes para las sentencias que dictan.

Una categoría de personas cuyo papel es crítico en la administración de justicia es la de las partes perjudicadas. La acción depende de que aquellos que sufren la ilegalidad la denuncien. El público en general también tiene la obligación de denunciar la ilegalidad. Sin embargo, puede haber costos considerables involucrados. Esto se ilustra en el Recuadro 4. El caso ilustrado también muestra los méritos de una organización usuaria de recursos para compartir los costos de obtener justicia.

Recuadro 3: Reunir recursos para obtener justicia – si se puede pagarla

En 1996, el Parlamento declaró área protegida a 1.006 hectáreas de la Reserva Forestal de Namanve, que contenía, entre otros, árboles de eucalipto que habían sido plantados por diversos agricultores mediante un permiso forestal emitido de conformidad con la Ley Forestal de 1964. Aunque los agricultores querían ser compensados por árboles que tendrían un ciclo de vida de dieciséis años, el Gobierno quería compensarlos solamente por cinco años, el período inicial de sus permisos. Las negociaciones entre los agricultores y al Autoridad de Inversión de Uganda que procuró el área protegida para los inversores se interrumpieron. Los agricultores formaron la UWFA” (Asociación de Forestadores de Uganda) y eligieron líderes que los representaron judicialmente en el caso *Kabbs Twizukye y otros contra UIA, No.761 de 1998*. El Juez Richard O.Okumu Wengi finalmente dictó sentencia a favor de los agricultores, otorgándoles compensación por árboles que tendrían cuatro rotaciones (dieciséis años). Este caso muestra que con el fin de obtener justicia, los agricultores tuvieron que formar una asociación para mejorar la voz colectiva y reunir recursos para contratar los servicios de un abogado (Sr. Muhanguzi). Pudieron hacerlo porque, en primer lugar, tenían un interés privado en los árboles que habían plantado y, en segundo lugar, eran agricultores en buena situación económica.

Fuente: Kazoora (2003)

El caso del Recuadro 5, por otra parte, demuestra que quienes pierden con la ilegalidad pueden no recibir justicia a menos que haya otras organizaciones que expresen sus reivindicaciones. Esto es especialmente cierto cuando el gobierno falla en su tarea de administrar justicia bajo la doctrina de confianza pública. El caso también justifica la inversión en organizaciones de la sociedad civil que protegen los intereses de las personas en situación de pobreza.

Recuadro 4: Defensa de los Marginados

De acuerdo con la Constitución de Uganda, “el estado protegerá importantes recursos naturales, incluyendo la tierra, el agua, pantanos, minerales, petróleo, fauna y flora en representación del pueblo de Uganda”. Esto está de acuerdo con la doctrina de la confianza pública. De conformidad con esta doctrina, ciertos recursos, que incluyen a los bosques, tienen tanta importancia para las personas como un todo, que estaría totalmente injustificado hacerlos sujetos de propiedad privada. Por lo tanto, la doctrina asigna al gobierno el deber de protegerlos para el goce del público en general. Sin embargo, en la práctica pueden surgir conflictos entre comunidades marginadas y el estado, como resultado del rompimiento por el estado de la relación judicial creada por la confianza.

La terminación de la declaración de área protegida de la Reserva Forestal de Butamira en 2001 fue un buen caso en este sentido. En dicha reserva, 148 grupos comunitarios y 30 personas poseían parcelas de tierras que plantaron con árboles, según lo autorizaban los permisos de asignación del Departamento Forestal (actualmente NFA). En 2001 el gobierno optó por dar por terminada la declaración de área protegida de la reserva para arrendarla a Kakira Sugar Works para destinarla a fines generales, principalmente para cortar bosques y reemplazarlos con plantaciones de caña de azúcar. Las comunidades que vivían alrededor de la Reserva Forestal de Butamira se quejaron contra la destrucción de la reserva forestal. Para hacer justicia, varias ONGs de defensa se ofrecieron para defender su caso, siendo una de ellas Advocates Coalition for Development and Environment (ACODE). El gobierno siguió avanzando y terminó la declaración de área protegida de la reserva, con algo de compensación a los miembros de la comunidad. Esto se consideró como un resultado insatisfactorio por parte de la comunidad, pero es improbable que hubiera habido compensación sin la intervención de las ONGs.

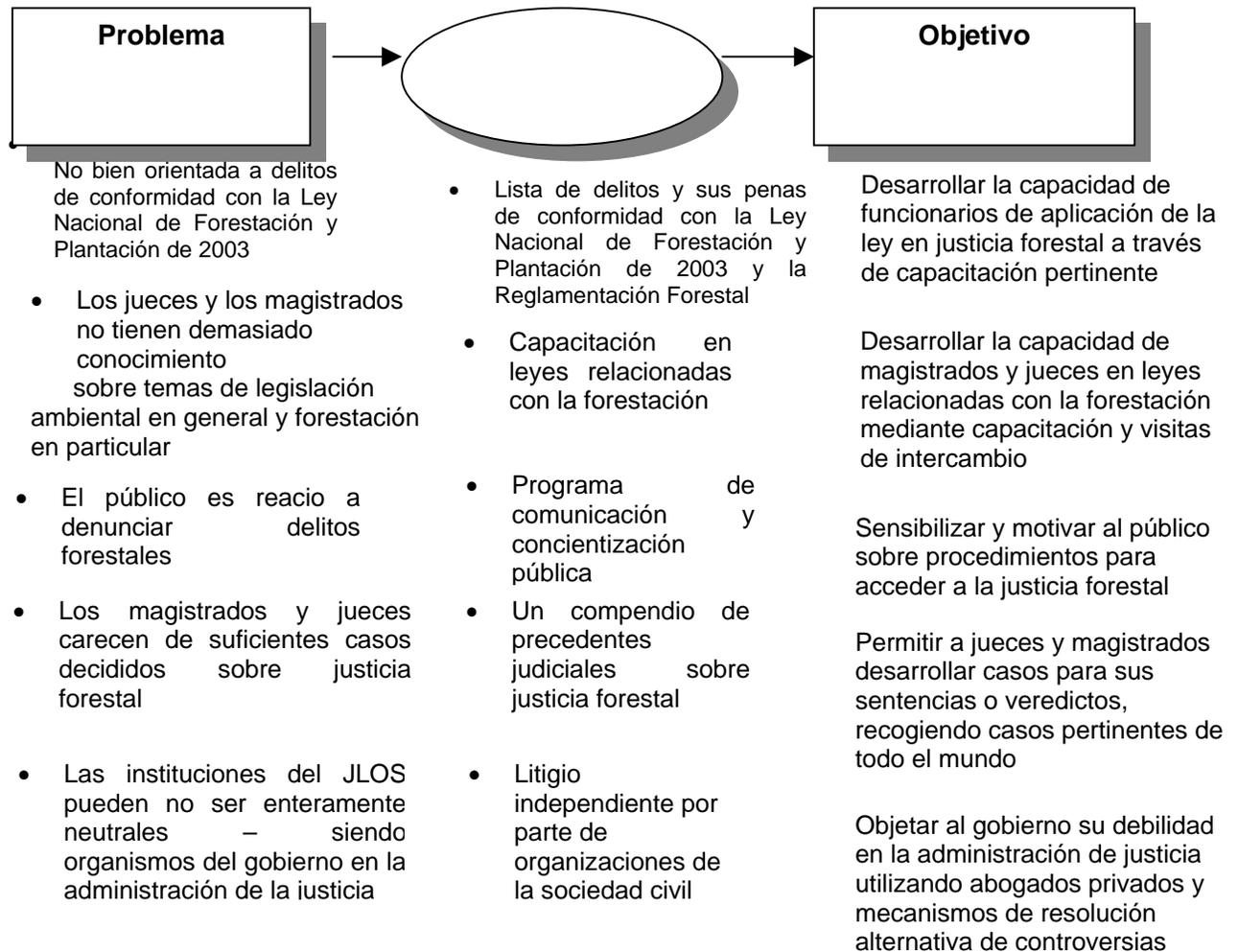
Fuente: Tumushabe et al (2001)

Las frustraciones, descritas en los párrafos anteriores, con las instituciones del JLOS, sugieren fuertemente que el organismo líder en el sector forestal, que trabaja en colaboración con otros organismos, incluyendo las instituciones del JLOS, debería hacer más para defender la justicia forestal. Ahora vamos a eso.

2.4 Definir un enfoque estratégico

Es claro que la justicia para los medios de vida vinculados con los bosques no puede ser asegurada por una institución. En primer lugar, las leyes que definen la ilegalidad están bajo la custodia de diversas instituciones. En segundo lugar, las capacidades para interpretar estas leyes difieren entre instituciones. En tercer lugar, la pericia técnica en el entendimiento de las operaciones forestales y por lo tanto su uso como prueba para asegurar la justicia no se encuentra en todas las instituciones. Por encima de todo, los delitos y la ilegalidad están ampliamente difundidos geográficamente. Por lo tanto, sugerimos que se necesita una gran gama de herramientas, reconociendo que diferentes organismos pueden usar aquellas que implican ventajas. También reconocemos la necesidad de desarrollar buenas prácticas, dentro y fuera del sector e introducir innovación. Finalmente, es la complementariedad y la sinergia en el uso de varias herramientas, lo que probablemente hará la diferencia. En las siguientes secciones, se recomiendan herramientas para instituciones del JLOS así como para la NFA y la Unidad de Monitoreo de la Producción Forestal. Recomendamos firmemente el uso de herramientas a los niveles de producción y consumo de la cadena (Figura 1). Estos son necesarios para complementar las herramientas utilizadas (por ejemplo, por la Unidad de Monitoreo de la Producción Forestal) sobre comercio, que actualmente son insuficientes.

3.0 Herramientas para mejorar la justicia entre Instituciones de la Justicia, la Ley y el Orden



Las herramientas destacadas anteriormente no son descritas en mayor profundidad aquí. Varias otras herramientas en la serie “Herramientas de Poder” del IIED hacen un mejor trabajo en estas áreas del que podemos hacer nosotros aquí, por ejemplo:

- *Campañas de alfabetización jurídica.* Sesiones interactivas para familiarizar a las personas con conceptos legales y legislación actual, en base a experiencia con pueblos tribales en la India.
- *Derecho popular.* Asesoramiento sobre el entendimiento y la utilización de la ley en campañas sobre los recursos naturales y la tierra, en base a experiencia en Ghana.
- *Bueno, regular y malo: la ley en acción.* Marco para analizar y mejorar los resultados prácticos de determinada legislación, en base a experiencia en Mozambique.

El desafío es ayudar a los medios de vida, desarrollando la capacidad de los organismos de aplicación de la ley y las ONGs para administrar justicia, reorientando sus enfoques para escuchar a los marginados e instalar una cultura de colaboración en la administración de justicia entre organismos de aplicación de la ley, autoridades forestales y ONGs.

4.0 Herramientas para mejorar la justicia en la producción de madera



<ul style="list-style-type: none"> • La producción de madera en las reservas forestales del gobierno es a menudo antieconómica y descontrolada porque los sistemas de NFA todavía no son adecuados y no están abiertos al escrutinio público 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de manejo forestal racionalizados y mejor utilizados • Licencias reestructuradas como incentivos reales para la buena práctica • Mejor mercado de madera y documentación • Auditoría institucionalizada de operaciones forestales y recursos de la NFA • Normas y directrices para las operaciones forestales 	<p>Infundir una cultura de responsabilidad y control</p>
<ul style="list-style-type: none"> • El método de evaluación de la madera utilizado ha tendido a subestimar su valor real – la diferencia entre el precio del mercado y el precio fijado tentó a las partes contratantes a la connivencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de evaluación de comisión sobre cuya base la NFA puede fijar precios de reserva para madera • Licitación 	<p>Mejorar las ganancias de la madera y reducir la corrupción mediante connivencia y subestimación</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Es caro para la NFA tratar con muchas personas dispersas que quieren acceso a los productos forestales 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones forestales-de usuarios • Contratos de manejo forestal en colaboración 	<p>Racionalizar y otorgar derechos de acceso a asociaciones formales que desean seguir la ley forestal</p>

4.1 Planes de manejo forestal racionalizados y mejor utilizados

Se supone que las Reservas Forestales Centrales (CFR) en Uganda son manejadas de conformidad con planes de manejo forestal específicos para cada reserva. Dichos planes proporcionan el primer criterio para la evaluación de las actividades de los aserraderos a nivel de la reserva forestal. La NFA necesita por lo tanto continuar moviéndose con los procesos de formulación de estos planes. Sin ellos, la NFA no tiene base para asignar permisos de corte, y hacer esto sería equivalente a cometer un delito. Los propietarios forestales privados, incluyendo las comunidades, también deben hacer planes de manejo pero pueden no necesariamente tener la capacidad para hacerlo. En realidad, los planes de manejo generalmente no son preparados porque las normas y orientación sobre ellos los sobrecarga con más de lo que necesitan. Se propone que la NFA desarrolle planes de manejo prototipo simples –no basados en prescripciones de manejo complejas, sino en normas sólidas pero

básicas y principios comunes- que los propietarios forestales privados puedan adoptar y adaptar fácilmente. A menos que se haga esto, el requerimiento de un plan de manejo puede ser una barrera para el manejo forestal sustentable entre muchas comunidades en su tierra privada.

4.2 Licencias reestructuradas como reales incentivos para la buena práctica

El actual sistema de permisos hace que los aserraderos estén inseguros, lo que ha obstaculizado que inviertan en mejor tecnología o en mejorar sus sistemas de producción. Aquellos que invierten en la maquinaria correcta deberían ser preferidos para licencias de posesión a largo plazo. La transferencia de aserraderos entre concesiones debería ser detenida con el fin de evitar que se mezclen los compartimientos de la mejor calidad con los marginales, como ocurre actualmente. En definitiva, la NFA debería mirar la licencia como un instrumento para promover más que inversión del sector privado policía en el sector.

4.3. Mejor mercado y documentación de la madera

El mercado de la madera es difícil de falsificar y, combinado con la documentación correcta, puede detener el fraude (Recuadro 5).

Recuadro 5: Nuevas directrices sobre el monitoreo de la madera en Uganda

“Los principales instrumentos del sistema de monitoreo son documentación acompañada por las correspondientes marcas estampadas en la producción. Los documentos y marcas permitirán a la unidad de monitoreo de la producción forestal certificar objetivamente la cadena de custodia y la legalidad de la fuente. Los instrumentos serán manejados a través de un corto procedimiento en cadena que tiene impulsores sistémicos destinados a minimizar los costos de transacción. Una característica clave del sistema es que toda la cosecha de la producción forestal se realizará bajo licencia a ser emitida por un organismo responsable respectivo y el volumen, peso y longitud serán parámetros estándar de medida unitaria.

Se usarán tres tipos de sellos de marcado, a saber, el de troncos (numerado 0-9), el de madera (0-9 pero menor) y el “sello” de distrito (con el número de código del distrito). El principio básico es que ningún producto forestal debe ser trasladado de ninguna área con ningún destino sin haber sido marcado con el sello apropiado y haberse emitido los documentos correspondientes por parte de una “persona autorizada”. Se requerirá lo siguiente en el caso de troncos y madera.

- 1. A todos los troncos debe estampársele el mismo número que aparece en el tocón remanente y los troncos individuales de un árbol deberán asimismo tener números de serie que deberán registrarse en la “LOG VOLUME MEASUREMENT SHEET” (planilla de medición de volumen de troncos) antes de ser removidos. Esto no se aplicará a las plantaciones de Reserva Forestal Central, salvo que los troncos se vayan a transportar.*
- 2. A toda la madera se le estampará el pertinente código de área de origen antes de ser transportada. Las marcas del sello deben estar mirando hacia afuera al cargarla para facilitar un rápido control. Cualquier pieza que no tenga marca será confiscada. Luego del marcado, se emitirá un Formulario de Declaración de Producción Forestal (FPDF).*
- 3. Toda la madera que sale de un distrito tendrá el “sello” del distrito estampado antes de dejar dicho distrito. Se emitirá un “Permiso de Traslado de Producción Forestal” luego de estamparse el sello.*
- 4. Los Operadores de la Reserva Forestal Central no necesitan un Permiso de Traslado de Producción Forestal, pero pagarán una “comisión de administración” de UGX 10.000 por cada carga de producción, al funcionario Jefe de Finanzas del respectivo Distrito.*
- 5. Cada aserrador en la Reserva Forestal Local, antigua tierra pública y bosques privados pagará una comisión de licencia anual de UGX 350.000 al funcionario Jefe de Finanzas del Distrito de las operaciones. También se pagará un impuesto de “ecualización” del 15% del valor del producto terminado, a menos que el operador sea un recaudador de IVA.*
- 6. Antes de que la madera sea marcada por el personal de campo, todos los documentos pertinentes deben haber sido proporcionados totalmente.*
- 7. La madera cortada con sierra mecánica constituye contrabando y será confiscada en el lugar, junto con la sierra y los vehículos utilizados para el transporte. Esto se agrega a altas multas y procesamiento.*
- 8. Los Funcionarios Forestales del Distrito en el punto de entrada más cercano autorizarán toda la madera importada siempre que los pagos normales y la prueba documental relacionada con la misma del país de origen, a la Autoridad de Impuestos de Uganda y las licencias de importación sean presentadas y se depositen copias en la Oficina Forestal del Distrito. Se comprará un Permiso de Traslado de Producción Forestal para la madera.*
- 9. Toda la producción forestal no marcada o no documentada será confiscada y decomisada al “propietario”. Es una responsabilidad primaria del “propietario” asegurar que la producción sea marcada apropiadamente antes de ser trasladada. Las copias de los documentos pertinentes deberían siempre acompañar cualquier madera que transite a través de Uganda.*

Fuente: The New Vision, 12 de noviembre de 2004

4.4 Auditoría institucionalizada de operaciones de la NFA

La NFA necesita desarrollar la confianza del público mediante la institucionalización de una auditoría periódica de sus operaciones forestales. Las auditorías ambientales son prescritas de conformidad con la Ley Nacional del Medio Ambiente, aunque raramente los gobiernos se han sometido a sí mismos a auditorías. Debería reconocerse más ampliamente que los gobiernos, como otros, pueden desarrollar actividades en detrimento del medio ambiente, ellos tampoco están por encima de la ley. Los términos de referencia deberían ser desarrollados y las firmas competentes invitadas a ofertar por la asignación. La auditoría debería preferentemente ser encargada por la División de Inspección Forestal que tiene un papel de monitoreo e inspección para las operaciones forestales. Los resultados de las auditorías deberían compartirse ampliamente para usarlos para mejorar el manejo forestal. (Ver también la siguiente herramienta de la serie *Herramientas de Poder: Acceso a información "pública"*. Conjunto de enfoques y tácticas para obtener y utilizar información de organismos públicos, en base a experiencia en India).

4.5 Licitaciones

El uso de licitaciones con criterios, antes de la emisión de licencias y permisos, puede ayudar a la NFA a superar tendencias de corrupción inherentes a la asignación administrativa de permisos administrativos. La NFA ya ha comenzado a utilizar esta herramienta y ha podido obtener más ingresos que anteriormente. Sin embargo, las licitaciones deben ser monitoreadas con vistas a detectar el desarrollo de cartels, que pueden socavar los sólidos objetivos del sistema. Al mismo tiempo, la NFA debe habilitar valores para valorar la madera y otros aspectos ambientales y sobre cuya base pueden objetivamente fijar el precio de reserva mínimo.

4.6 Asociaciones de usuarios forestales y contratos de manejo forestal en colaboración

Trabajando con y a través de asociaciones formalmente establecidas hace que sea muy efectivo en función de los costos para la NFA proporcionar servicios de capacitación, información y extensión a los usuarios forestales. Existe una variedad de dichas asociaciones en Uganda, con objetivos y estrategias que difieren. Incentivar y apoyar su formación y desarrollo adicional, particularmente entre aquellos actualmente marginados por el acceso forestal y decisiones sobre el uso, debería ser un punto central para la NFA y los grupos de la sociedad civil. (Ver también la siguiente herramienta de la serie *Herramientas de Poder: Organizando a los aserradores para que se organicen*, marco para desarrollar organizaciones y asociaciones comerciales para productores en pequeña escala, en base a experiencia en Uganda).

Uganda también necesita desarrollar la práctica del manejo forestal en colaboración. Dichos acuerdos entre el gobierno y las comunidades ya operan en algunas áreas (por ejemplo, Mbale, Tororo y Kabale). La popularización de acuerdos prototipo sería útil, con directrices básicas sobre las reglas, de manera que no sean vistos como burocráticos y "fuera de alcance" de usuarios forestales en situación de pobreza. Asimismo, un cuadro de ONGs que pueden capacitar a asociaciones para usar y seguir estos acuerdos necesita ser desarrollado a partir de un pool de proveedores de servicios a la NFA.

A nivel mundial, la tercerización está transformándose en una estrategia en la prestación de servicios utilizando profesionales que no sean aquellos en instituciones del gobierno. La NFA está planificando adoptar una estrategia de este tipo. Aunque la NFA esté tercerizando servicios profesionales, continuará siendo exclusivamente responsable por lo que proporcionen dichos profesionales (ver Recuadro 6).

Recuadro 6: Avisos del gobierno para los proveedores de servicios forestales en Uganda

LLAMADO A PROVEEDORES DE SERVICIOS

El gobierno estableció recientemente la Autoridad Nacional (NFA) con la misión de manejar las Reservas Forestales Centrales de Uganda en forma sustentable. La NFA también proporciona productos y servicios de alta calidad relacionados con la forestación de acuerdo con firmas prácticas financieras y comerciales. Bajo la NFA se encuentra la División de Servicios Técnicos (TSD) que es el área de consultoría de la organización que vende proactivamente servicios y responde a los requerimientos de los clientes. El principio operativo de la TSD es contratar servicios de consultores externos/asociados, siempre que sean requeridos por su pericia, para complementar nuestro personal. En vista de la demanda prevista de servicios en una variedad de disciplinas, la TSD quisiera desarrollar vínculos con consultores asociados para la provisión de servicios en las siguientes áreas:

Mapeo e Inventario

- Capacitación en aplicación de teledetección/GIS (sistema de información geográfica)
- Establecimiento de unidades de GIS para compañías/instituciones
- Inventarios exploratorios y forestales
- Mapeo
- Evaluación de biomasa
- Modelado de rendimiento
- Reapertura/relevamiento de límites
- Demarcación de límites de propiedades

Servicios de Promoción Forestal Privada

- Evaluación del Impacto Ambiental
- Planes de manejo forestal
- Consultoría en forestación
- Desarrollo de plantaciones
- Servicios de asesoría (a comunidades, ONGs, sector privado, Servicios Forestales de Distrito, CBO y NAADS) – especificar campos
- Mejoría en la producción de leña y prácticas de utilización
- Agroforestación y forestación agrícola
- Evaluaciones sociales y económicas
- Estrategias de mercadeo y desarrollo
- Servicios de asesoría sobre energía nueva y renovable

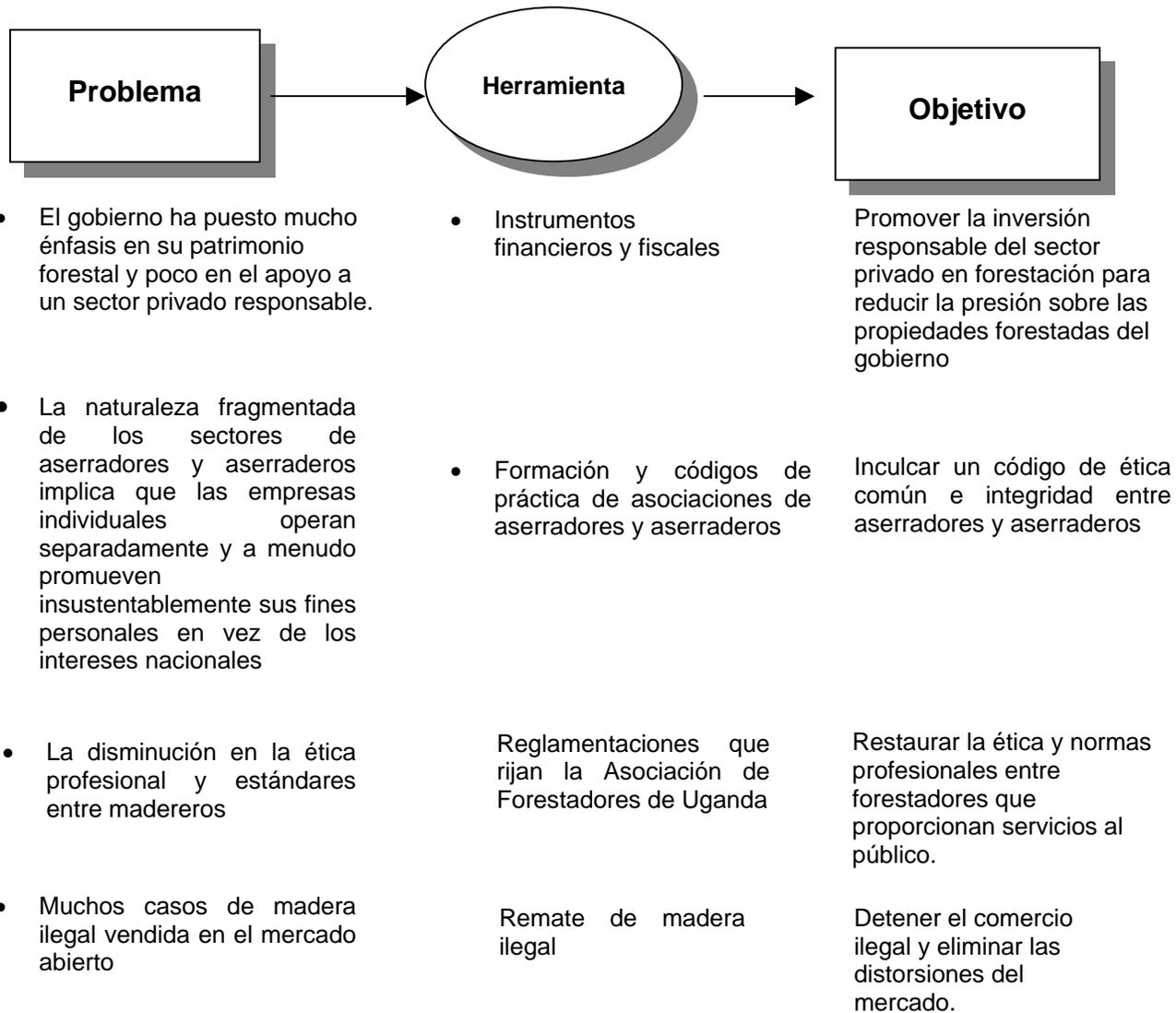
Obtención y venta de semillas de árboles

- Obtención y venta de semillas de árboles y frutales
- Desarrollo y conservación de recursos genéticos de semillas de árboles y frutales
- Entrega de mejores materiales de plantación
- Capacitación y consultorías en prácticas de manejo de viveros de árboles
- Desarrollo e investigación sobre árboles

El TSD invita a proveedores de servicios/consultores calificados y con experiencia, sean empresas o personas físicas, con experiencia en las áreas anteriormente mencionadas para que presenten sus expresiones de interés antes del 4 de diciembre de 2004. Se deberá incluir el perfil de la compañía y CVs de los directores/personal, indicando sus aptitudes y experiencia reciente en el ofrecimiento de servicio(s) similar(es) [domicilio]

Fuente: *The New Vision*. viernes 19 de noviembre de 2004,

5.0 Herramientas para mejorar la justicia en el comercio de madera



5.1 Instrumentos financieros y fiscales

Los instrumentos financieros y fiscales están siendo crecientemente usados en todo el mundo para promover la inversión forestal, especialmente por el sector privado. También pueden ayudar en la administración de justicia. Por ejemplo, de conformidad con el principio de que “quien contamina paga”, una persona que dañe un bosque sería obligada a pagar multas. Por otro lado, una persona que planta un bosque en una cuenca hidrográfica degradada podría justificadamente exigir un subsidio, porque algunos de los beneficios de un bosque de ese tipo beneficiarán a la sociedad más amplia.

Para introducir los instrumentos financieros y fiscales, la NFA necesitaría hacer estudios específicos y defenderlos caso por caso ante el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico.

5.2 Formación y código de práctica de asociaciones de aserradores y aserraderos

Las asociaciones de la industria son beneficiosas no solamente para sus miembros para hacer uso de la voz colectiva en la defensa política sino que puede servir como un medio para infundir la buena ética comercial entre miembros. En el Recuadro 4 mostramos cómo las personas tuvieron que formar una asociación para mejorar su capacidad de negociación y reunir recursos para procurar justicia. Uganda tiene diversas asociaciones de aserraderos y aserradores, perteneciendo algunos miembros a más de una. Las asociaciones abarcadoras para aserraderos y aserradores podrían ser altamente efectivas, y la NFA podría proporcionarles apoyo de desarrollo. El precedente es instructivo en algunos otros sectores. En el sector del agua, por ejemplo, la formación de la Red de ONGs de Agua y Saneamiento de Uganda (UWASNET), con más de 70 ONGs, fue facilitada por la Dirección de Desarrollo Hídrico. Ahora tiene un papel activo en la prestación de servicios de agua.

Por supuesto, una cosa es formar una asociación abarcadora, y otra es asegurar que los miembros actúen profesionalmente, éticamente y justamente. Un código de ética y una práctica fuerte y publicitado recorrería un largo camino para asegurar que los miembros observen la ley y actúen responsablemente y sustentablemente. Un proceso consultivo necesitaría ser llevado a cabo entre los miembros y con partes externas durante el desarrollo de un código de este tipo.

5.3 Reglamentaciones que rigen la Asociación de Forestadores de Uganda

La disminución en el profesionalismo forestal explica en parte el nivel de degradación e ilegalidad en el sector forestal. Otras profesiones (por ejemplo, contadores, abogados, arquitectos, doctores y profesionales del medio ambiente) han ido un paso más allá para comprometerse bajo códigos y reglamentaciones comunes. La Asociación de Forestadores de Uganda debería funcionar con el NFA en movilizar miembros actuales y potenciales en un proceso para desarrollar reglamentaciones para su gobernanza.

5.4 Remate de madera confiscada

El comercio de madera ilegal es una fuente de injusticia, particularmente para otros que cumplen debidamente sus obligaciones tributarias y deudas derivadas de transacciones.

El comercio ilegal de madera continúa todavía con o sin la connivencia de productores. Los remates de la madera confiscada serían de ayuda. Actualmente, algunos están siendo llevados a cabo y se están recuperando ingresos sustanciales.

Sin embargo, se necesita hacer más, mientras se intensifican vigorosamente los procedimientos de marcado, documentación y monitoreo de la madera. Para llevar a cabo los remates, la NFA necesita establecer los precios de reserva y preferentemente se deberían contratar los servicios de un rematador profesional.

Las partes interesadas, incluyendo comerciantes/distribuidores, usuarios, fabricantes de muebles, firmas de construcción y el público en general, deberían ser invitados a participar en los remates. Esto debería hacerse a través de los medios de comunicación para promover la transparencia. Debería permitírseles visualizar la madera dos días antes de la fecha del remate. El rematador debería revisar los términos y condiciones de la licitación y enfatizar el monto mínimo que se exige pagar al ganador de la licitación cuando baje el martillo. Solamente deberían aceptarse cheques de empresas o efectivo, no cheques personales.

6.0 Herramientas para mejorar la justicia en el consumo de madera



Para promover la responsabilidad social empresarial en la utilización de madera, la NFA debería incentivar fuertemente a los departamentos del gobierno y las prácticas de adquisición de madera apoyadas por donantes a basarse en madera cuya legal adquisición sea demostrable. Para que esto funcione, la NFA debería considerar desarrollar un sistema verosímil de certificar a algunos comerciantes en forma voluntaria, que puedan probar que están comerciando con madera legalmente obtenida. Cuando departamentos del gobierno y donantes –que negocian en compras sustanciales– lideran el camino, otros se verán incentivados a seguirlos. En el largo plazo, ésta y las demás herramientas descritas podrían pavimentar el camino para una producción forestal plenamente verosímil y proceso de certificación de la cadena de custodia.

7.0 Documentación de lecciones del uso del conjunto de herramientas de política

Se espera que las lecciones del uso de esta herramienta alimenten procesos de aprendizaje. Esto tendría tres objetivos principales, a saber:

- Agudizar continuamente las tácticas para detener la ilegalidad
- Proporcionar herramientas de defensa para aumentar el perfil legítimo de las actividades forestales en las estrategias de reducción de la pobreza del país.
- Permitir al grupo de aprendizaje de gobernanza forestal y a otros procesos dirigidos al mejoramiento continuo de la gobernanza forestal, destacar el éxito y las fallas y asimismo responder en un ambiente dinámico.

Con el fin de apoyar dicho aprendizaje, las siguientes actividades son recomendadas a quien convoque el grupo de aprendizaje de gobernanza forestal en Uganda y a procesos similares en otras partes:

- Las estadísticas deberán ser mantenidas para monitorear el cambio en indicadores relacionados con las transacciones de madera
- Deberán obtenerse percepciones y opiniones periódicas de partes interesadas y actores clave del sector para calibrar el cambio de comportamiento.
- Deberá crearse un depósito de información de una amplia gama de fuentes sobre temas de gobernanza y justicia, para apoyar lo que antecede.
- La publicación y la diseminación de constataciones deberían ser respaldadas, en formas ajustadas a audiencias clave (por ejemplo, mucho trabajo de prensa y medios de comunicación, así como el informe detallado ocasional).

Agradecimientos

Los autores quisieran agradecer las contribuciones, comentarios y sugerencias de los participantes en los “Forestry Governance Learning Groups” (Grupos de Aprendizaje de Gobernanza Forestal) en Uganda, Ghana, Malí, Níger, Malawi y Sudáfrica. Estos grupos son facilitados por el IIED y valoramos este esfuerzo. Nos beneficiamos muchos de tres talleres internacionales en Ghana, Sudáfrica y Portugal, donde las constataciones de nuestro trabajo fueron compartidas y se obtuvieron comentarios adicionales. Agradecemos también al personal del IIED, liderado por James Mayers, que estuvo en todo momento a nuestra disposición para guiar nuestro trabajo con el grupo de aprendizaje y la compilación de esta herramienta de política. Agradecemos especialmente a nuestros asistentes de investigación, Charles Tondo y Bob Kazungu. Finalmente, quisiéramos agradecer a la División de Inspección Forestal de Uganda y al DFID que proporcionó el apoyo financiero para este trabajo.

Referencias:

- Carvalho, J y Eichinger, F. (2003) *A Review of the Wood and Non Wood Products Market in Uganda*, Autoridad Forestal Nacional, Uganda.
- Kazoora, C. (2003) *Conflict Resolution in the Namanve Peri-urban Reforestation Project in Uganda*. In A. Peter Castro y Erik Nielsen (eds) *Natural Resource Conflict Management Case studies: An analysis of power, participation and protected areas*. FAO, 2003.
- Kazoora, C. y Carvalho, J. (2004) *Forestry Justice: Combating Illegality for Forest Linked-Livelihoods in Uganda*. Grupo de aprendizaje de gobernanza forestal, IIED, Londres
- McCaughan, R, y Carvalho, J (2003) *Plantation Harvesting and Saw Milling*.
- Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (2004) *Poverty Eradication Action Plan (Borrador)*. Autoridad Forestal Nacional, Uganda.
- Departamento Forestal (1999) Informe Técnico sobre Estudio de Biomasa Nacional
- Ministerio de Agua, Tierras y Medio Ambiente (2001) *Forest Sector Review (Revisión del Sector Forestal)*.
- Tumushabe, G.W., Mwebaza, R. y Naluwayira, R. (2001) *Legal Implications of the Proposed Degazettement of Butamira Forest Reserve*.
- New Vision (2004), *New Guidelines on Timber Monitoring in Uganda*, 12 de diciembre de 2004
- Autoridad Nacional de Manejo Ambiental (2002) *The State of the Environment Report for Uganda*, 2002.

Anexo 1: Estado Actual de los Bosques y de la Cosecha Forestal en Uganda

La Tabla A1 presenta el tipo, tamaño y formas de propiedad de los bosques en Uganda. La Ley Nacional de Forestación y Plantación de Árboles (NFTPA) 8/2003 estableció una serie de formas de propiedad de bosques bajo el concepto genérico de “organismos responsables” (RBs). Las formas de propiedad y los correspondientes organismos incluyen:

- Reservas Forestales Centrales (CFR) – Autoridad Forestal Nacional (NFA) como el organismo responsable;
- Reservas Forestales Locales (LFR) – Oficina Forestal del Distrito como el organismo responsable;
- Bosques Comunitarios (CFs) – grupo registrado específico de comunidades locales como organismo responsable, y
- Bosques Privados - propietario registrado de la tierra/bosque como organismo responsable

La Autoridad de Fauna y Flora Silvestre de Uganda (UWA) es el organismo responsable de bosques en áreas bajo su jurisdicción. Incluyen Parques Nacionales, Reservas de Flora y Fauna Silvestre y Áreas de Flora y Fauna Silvestre Comunitarias.

Tabla A1: Área (hectáreas) de bosques y montes bajo diferentes categorías de propiedad y manejo

Cobertura	Tierra del gobierno		Tierra privada y Privados	Total
	Reservas Forestales (NFA&Gobiernos Locales)	Reservas y Parques Nacionales (UWA)		
Bosque tropical alto	306.000	267.000	351.000	924.000
Montes	411.000	462.000	3.102.000	3.975.000
Plantaciones	20.000	2.000	11.000	33.000
Bosque total	737.000	731.000	3.464.000	4.932.000
Porcentaje	15%	15%	70%	100%

Fuente: Departamento Forestal (1999) National Biomass Study Technical Report (Informe Técnico de Estudio sobre Biomasa Nacional)

De acuerdo con la Ley Nacional de Forestación y Plantación de Árboles de 2003, una persona puede registrar en la Oficina de Tierras del Distrito, un bosque natural situado en su tierra de conformidad con la Ley de Tierras de 1998. El propietario puede cortarlo de acuerdo con el plan de manejo y reglamentaciones realizadas de conformidad con la Ley. Por otra parte, corresponde a la NFA y a la UWA autorizar el corte de madera en sus propiedades mediante la emisión de concesiones. Las comunidades también pueden cosechar la producción forestal permitida de estas dos propiedades bajo manejo en colaboración. Cuando la propiedad forestal es compartida entre diversas instituciones y personas, los desafíos de la coordinación y la colaboración son formidables.

En un estudio sobre cosecha y aserrado de plantaciones (Rory McCaughan y John Carvalho, junio de 2003), se estableció que en el Plan de Cosecha de 2001 había sido ignorado y se habían emitido

permisos de aserrado sin considerar el Corte Anual Permitido (AAC). El resultado fue un exceso en el corte severo e insustentable. La capacidad instalada de producción de los aserraderos existentes que asciende a 300.000M³ excede el AAC disponible de 100.000M³

El gobierno inició una reforma de política e institucional en el sector forestal que culminó en nuevas declaraciones de política para regir el sector forestal (Recuadro A1).

La Política Forestal fue guiada por nueve principios, de los cuales uno sobre medios de vida establece: *“el mejoramiento de los medios de vida debería ser una meta principal en todas las estrategias y acciones para el desarrollo del sector forestal, de manera de contribuir con la erradicación de la pobreza”*

Otro sobre gobernanza establece: *“nuevas relaciones institucionales deberían mejorar la eficiencia, la transparencia, la responsabilidad y el profesionalismo y desarrollar confianza en todas las partes interesadas forestales.”*

Recuadro A1: Declaraciones de Política Forestal de Uganda

- Forestación en tierras del gobierno
- Forestación en tierras privadas
- Forestación en plantaciones forestales comerciales
- Industrias de procesamiento de productos forestales
- Manejo forestal en colaboración
- Forestación agrícola
- Conservación de la biodiversidad forestal
- Manejo de cuencas hidrográficas y conservación del suelo
- Forestación urbana
- Educación, capacitación e investigación
- Abastecimiento de semillas de árboles y material de plantación