

**EL CONTROL DE LA IMPORTACIÓN DE**

**MADERA ILEGAL**

# **Opciones para Europa**



**THE ROYAL INSTITUTE OF  
INTERNATIONAL AFFAIRS**

Royal Institute of International Affairs

FERN

## **EL CONTROL DE LA IMPORTACIÓN DE MADERA ILEGAL: OPCIONES PARA EUROPA**

por

**Duncan Brack**, Director, Programa de Desarrollo Sustentable, RIIA

**Chantal Marijnissen**, Encargada del Área de Comercio, FERN

**Saskia Ozinga**, Directora, FERN

**Diciembre de 2002**

FERN promueve la conservación y utilización sustentable de los bosques y el respeto de los derechos de los pueblos de los bosques en las políticas y prácticas de la UE.

[www.fern.org](http://www.fern.org) (correo electrónico: [info@fern.org](mailto:info@fern.org))

20 Avenue des Celtes  
1040 Brussels  
Belgium

Royal Institute of International Affairs (Chatham House) es un instituto de investigación independiente que promueve el estudio riguroso de los temas internacionales. RIIA no expresa opiniones propias; los conceptos expresados en este informe son de exclusiva responsabilidad de los autores.

[www.riia.org/sustainabledevelopment](http://www.riia.org/sustainabledevelopment) (correo electrónico: [sustainable-development@riia.org](mailto:sustainable-development@riia.org))

10 St James's Square  
London SW1Y 4LE  
United Kingdom

Autores: Duncan Brack, Chantal Marijnissen, Saskia Ozinga

Editores: Jess Wenban Smith y Siobhan Vitelli

Traducción de Raquel Núñez Mutter

Diciembre de 2002

Este informe se basa en parte en cuatro estudios de países: Francia por Frederic Castell, Alemania por Jutta Kill, Reino Unido por Duncan Brack, y Holanda por Wolfgang Richert.

Los autores desean agradecer a las siguientes personas por sus valiosos comentarios de las primeras versiones: John Bazill, Jon Buckrell, Kevin Gray, John Hudson, Roy Jones, David Kaimowitz, Christa Licher, Ed Matthew, Andrew Mitchell, Neil Scotland, Hugh Speechly, Rod Taylor y Matthew Wenban Smith. Todas las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de los autores.

FERN desea agradecer al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Planeamiento Espacial, de Holanda, por su apoyo financiero.

Esta traducción es producto de un proyecto financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID, por su sigla en inglés), en beneficio de los países en desarrollo. Las opiniones expresadas no son necesariamente las de DFID. Programa de Investigación Forestal ZF0190.

## **Prefacio** por *David Kaimowitz*

En todo el mundo, hay un despertar al hecho de que las actividades forestales ilegales están generalizadas y tienen consecuencias muy negativas. No se trata solamente de la tala ilegal que perjudica al ambiente, sino también de la evasión fiscal de las compañías forestales que priva a los gobiernos de miles de millones de euros, de la corrupción y la impunidad ante acciones judiciales que socavan los principios de derecho, y en varios países de los dividendos de las actividades forestales ilegales que han financiado conflictos violentos. Es obvio que hay que hacer algo.

En este documento, varios de los más reconocidos especialistas europeos en actividades forestales ilegales se han unido para examinar qué es lo que puede hacer la Comisión Europea y sus Estados miembros para resolver el problema. Se han centrado en especial en el comercio, las finanzas y los temas de contratación, si bien discuten brevemente los esfuerzos por fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales de los países en desarrollo. Uno a uno van recorriendo los instrumentos específicos que podrían ser utilizados y analizan sus ventajas y desventajas y los aspectos prácticos de su aplicación. Concluyen que pueden adoptarse medidas utilizando la legislación y los mecanismos existentes si la Comisión y los Estados miembros promueven con fuerza esas opciones, pero que es necesaria una legislación complementaria.

El informe hace un buen trabajo en el sentido de equilibrar la necesidad de exigir el cumplimiento de la legislación forestal existente para establecer los principios de derecho, con un claro reconocimiento de que gran parte de esa legislación es inadecuada y debe ser reformada. En muchos países las leyes concernientes a los bosques tienen disposiciones contradictorias, crean una carga administrativa excesiva, discriminan contra la gestión forestal a pequeña escala y de las comunidades locales, y no garantizan un manejo sustentable del bosque. Ante esta realidad, los esfuerzos por exigir el cumplimiento de la ley deberían enfocarse en las infracciones que generan mayor deterioro ambiental, perjudican a las comunidades locales y provocan una pérdida de los ingresos fiscales. Los esfuerzos por reformar las leyes forestales deben ir, pues, paralelamente a los intentos por exigir el cumplimiento de la legislación existente.

Otro aspecto esencial de este informe es que reconoce que los instrumentos financieros pueden ser herramientas poderosas para controlar las actividades forestales ilegales. En la mayoría de las actividades forestales ilegales que causan perjuicios, intervienen compañías de mediana y gran escala. En el mundo moderno, esas compañías se basan en gran medida en instituciones financieras e inversionistas para reunir el capital y manejar los fondos. En consecuencia, esas instituciones financieras e inversionistas a menudo reciben sin habérselo propuesto los dividendos de actos delictivos y se convierten así en cómplices de los mismos. Además, el simple hecho de que las compañías financiadoras pueden estar involucradas en actividades ilegales crea riesgos para los bancos y los inversionistas. Si los bancos y los inversionistas toman conciencia de esos problemas y se dan cuenta que les conviene resolverlos, pueden llegar a ser instrumentos de cambio muy poderosos.

El informe demuestra claramente que todavía tenemos mucho por aprender. No se trata simplemente de ofrecer más recursos para exigir la aplicación de la ley. Es necesario que identifiquemos qué es lo que funciona y qué no, reunir y analizar los datos correspondientes, y aprender haciendo. Este informe es un avance importante en ese proceso.

*David Kaimowitz, Director General, Center for International Forestry Research (CIFOR)*

# Índice

<b>PREFACIO POR DAVID KAIMOWITZ.....</b>	<b>3</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>4</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>6</b>
ANTECEDENTES .....	6
LA ILEGALIDAD EN LA MIRA.....	6
LA PROMOCIÓN DE PRODUCTOS LEGALES EN EL MERCADO .....	8
EL CONTROL DE LAS FUENTES DE INVERSIÓN.....	9
NUEVOS CRITERIOS.....	9
ASUNTOS PRÁCTICOS Y CONDICIONES .....	10
CONCLUSIÓN.....	11
<b>1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>12</b>
<b>2 LA ILEGALIDAD EN LA MIRA.....</b>	<b>16</b>
2.1 INTRODUCCIÓN.....	16
2.2 LEGISLACIÓN SOBRE MERCANCÍAS ROBADAS, FRAUDE Y ESTAFA.....	16
2.3 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE BLANQUEO DE CAPITALS.....	20
2.4 CITES .....	23
2.5 EL CONVENIO DE LA OCDE SOBRE SOBORNO Y CORRUPCIÓN.....	26
2.6 INFLUENCIANDO LA CONDUCTA DE LAS EMPRESAS: DIRECTRICES DE LA OCDE PARA LAS TRANSNACIONALES.....	28
<b>3 LA PROMOCIÓN DE LOS PRODUCTOS LEGALES EN EL MERCADO.....</b>	<b>32</b>
3.1 INTRODUCCIÓN.....	32
3.2 CERTIFICACIÓN.....	32
3.3 CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	35
3.4 INICIATIVAS DE LA INDUSTRIA.....	38
<b>4 EL CONTROL DE LAS FUENTES DE INVERSIÓN .....</b>	<b>40</b>
4.1 INTRODUCCIÓN.....	40
4.2 AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN .....	40
4.3 LOS BANCOS Y OTRAS FUENTES DE INVERSIÓN .....	42
4.4 ASEGURADORES.....	44
<b>5 MARCOS MUNDIALES.....</b>	<b>46</b>
5.1 INTRODUCCIÓN.....	46

5.2 FOROS INTERNACIONALES.....	46
5.3 LECCIONES DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE CONCESIÓN DE LICENCIAS.....	50
<b>6 NUEVOS CRITERIOS.....</b>	<b>53</b>
6.1 INTRODUCCIÓN.....	53
6.2 ACUERDOS BILATERALES.....	54
6.3 EL CONTROL DE LAS IMPORTACIONES: UN SISTEMA DE CONCESIÓN DE LICENCIAS DE LA UE.....	56
6.4 CONTROLANDO LAS IMPORTACIONES: LECCIONES DE LA LEY LACEY DE EE.UU.....	59
<b>7 ASPECTOS PRÁCTICOS Y CONDICIONES.....</b>	<b>62</b>
7.1 INTRODUCCIÓN.....	62
7.2 DEFINICIÓN DE LEGALIDAD.....	62
7.3 IDENTIFICACIÓN Y RASTREO DE LA PRODUCCIÓN LEGAL.....	64
7.4 CREACIÓN DE CAPACIDAD EN LOS PAÍSES PRODUCTORES Y MONITOREO INDEPENDIENTE.....	67
7.5 CONSECUENCIAS EN LA OMC.....	69
<b>ANEXO 1: ELEMENTOS PARA UN PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA UE.....</b>	<b>74</b>
<b>ANEXO 2: VERIFICACIÓN DE LA LEGALIDAD.....</b>	<b>81</b>



## **Resumen ejecutivo**

Este documento presenta una serie de recomendaciones para las instituciones de la Unión Europea (UE) y para los gobiernos de los Estados miembros de la UE acerca de los medios para controlar la importación de madera y de productos de la madera de origen ilegal al territorio de la UE.

Identifica la legislación existente que pueda ser aplicable al control de las importaciones; considera formas de promover productos legales en el mercado y de controlar las corrientes de inversión en actividades forestales potencialmente ilegales; examina los marcos mundiales existentes que puedan ser aplicables; analiza criterios nuevos que se están discutiendo actualmente, en particular la opción de una nueva legislación de la UE que incluye un programa de concesión de licencias para madera legal que habilita a los Estados miembros a controlar el ingreso de madera de origen ilegal a la UE; y estudia los temas prácticos –en especial los sistemas de identificación– que es necesario abordar.

### **Antecedentes**

En los últimos años ha aumentado de manera significativa la preocupación por la extensión de la tala ilegal en todo el mundo, lo que ha generado discusiones en numerosos foros internacionales, como el Grupo de los 8 y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable. Ese aumento de conciencia se ha dado en parte como respuesta a la creciente evidencia de la destrucción de los bosques y la consiguiente grave pérdida de ingresos fiscales. En parte es una derivación del creciente énfasis en la “política de buena gestión” en política internacional; y en parte refleja el creciente reconocimiento del papel de los países consumidores como favorecedores de la demanda de productos ilegales.

El control efectivo de la tala ilegal exigirá adoptar medidas en numerosos sectores de política: la promoción de una política de buena gestión, medidas para enfrentar la corrupción, reforma agraria, reforma de la política industrial y fiscal, ayuda al desarrollo y otras por el estilo. Este documento se refiere únicamente al tema del control de la importación a la UE de madera producida ilegalmente. Dado que la UE es el mayor importador mundial, la aplicación de medidas decisivas para excluir los productos ilegales de los mercados europeos servirían como demostración de voluntad política y a la vez como un incentivo para la realización de actividades en un campo de acción más amplio.

Desde el punto de vista de los Estados miembros de la UE, el control de las importaciones debe darse a escala europea. El mercado europeo único no sólo creó un ámbito de comercialización sin fronteras internas sino que además la política de comercio internacional es un sector de competencia exclusiva de la UE y los Estados miembros no pueden de manera individual erigir por sí solos obstáculos comerciales.

### **La ilegalidad en la mira**

Lo dice la intuición: no se debería permitir el ingreso y la venta de productos ilegales en los mercados de la UE. Una serie de leyes y reglamentaciones existentes, a escala de la UE y de los

Estados miembros, podrían ser eficaces para controlar el comercio de madera ilegal. Algunas son las leyes en materia de mercancías robadas, fraude, falsificación, blanqueo de capitales, soborno y corrupción, así como CITES (el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro).

### **Mercancías ilegales**

Todos los Estados miembros de la UE poseen legislación sobre mercancías robadas, que abarca la compra o recepción de mercancías robadas, y en la mayoría de los Estados miembros de la UE esto se aplica a mercancías que han sido robadas en el exterior. Las leyes sobre mercancías robadas pueden ofrecer un medio legal para detener la importación de madera proveniente de áreas protegidas y de tierras que pertenecen a pueblos indígenas cuyos derechos territoriales han sido reconocidos por ley. Recomendamos que:

- Los gobiernos de la UE deben ayudar a los gobiernos de los países productores, o a la gente local con títulos sobre la tierra, a presentar un juicio ante un tribunal al amparo de leyes sobre propiedad robada; en algunos casos puede ocurrir que el gobierno del país productor inicie un juicio a nombre de las comunidades locales. Un caso exitoso y destacado podría tener un importante efecto demostrativo.

### **Blanqueo de capitales**

Todos los Estados miembros de la UE poseen legislación sobre blanqueo de capitales –la eliminación de los activos producto de actividades delictivas–. Si la tala ilegal y el comercio de madera de origen ilegal son actividades delictivas conforme a las leyes de los Estados miembros, entonces los dividendos de esas actividades podrían quedar sujetos a la legislación en materia de blanqueo de capitales, en la medida que hayan sido depositados o volcados dentro de la UE. El hecho de que las actividades en sí puedan ocurrir en el exterior y ser realizadas por ciudadanos no europeos, no es importante. Está prevista de aquí a tres años una tercera Directiva de la CE sobre blanqueo de capitales. Recomendamos que:

- Es probable que los Estados miembros amplíen la lista de delitos en la tercera Directiva sobre blanqueo de capitales, por lo que es importante: 1) que los gobiernos aseguren que la tala ilegal esté contemplada por la definición revisada; y 2) que la carga de la prueba sea trasladada de manera que los bancos tengan que informar sobre cualquier actividad que consideren sospechosa en función de la información de que disponen.
- Los gobiernos de la UE deben informar e instruir a las instituciones que puedan manejar los dividendos de actividades delictivas –bancos, contadores, abogados, etc.– sobre la posibilidad de que los clientes con intereses en el sector forestal, en especial en países donde la tala ilegal está extendida, puedan estar comprometidos en el blanqueo de capitales.
- Los Estados miembros de la UE deben investigar las posibilidades que existen de adoptar medidas contra importaciones ilegales en el marco de la legislación nacional sobre blanqueo de capitales; en especial la legislación del Reino Unido parece permitirlo.



## **CITES**

El Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro (CITES) ofrece un marco internacional ya existente para controlar el comercio de madera ilegal, si bien se aplica solamente a un número limitado de especies de árboles. Recomendamos que:

- Debe adoptarse un criterio más coherente para controlar la validez de los permisos de exportación de CITES en el lugar de importación, si es necesario a través de una enmienda del Reglamento CITES de la UE, aclarando las circunstancias en las cuales las autoridades importadoras están justificadas para exigir más información sobre la validez de los permisos de exportación.
- Los gobiernos de la UE deben tratar de incluir más especies de madera en los anexos de CITES y deben alentar a los países productores a incluir más especies de madera en la lista del Apéndice III de CITES.

## **Directrices de la OCDE**

Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, si bien no obligan a las compañías, sí obligan a los gobiernos firmantes y tienen una importancia potencial. Recomendamos que:

- Los Puntos Nacionales de Contacto deben promover y evaluar la utilización de las Directrices entre las compañías forestales con sede en sus países (en especial las actividades en el exterior de esas compañías) y dar a conocer públicamente los resultados.

## **La promoción de productos legales en el mercado**

Existe o puede elaborarse una serie de medidas de política para aumentar la proporción de mercado para productos que pueden ser identificados positivamente como que han sido producidos legalmente. Recomendamos que:

- Debe fomentarse que los programas de certificación forestal que funcionan en el mercado de la UE exijan el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones forestales, y que tengan un sistema creíble para identificar y controlar la cadena de custodia.
- Todos los Estados miembros de la UE deben adaptar sus políticas de contratación pública de modo que incorporen criterios de legalidad y sustentabilidad.
- El actual proyecto de la Directiva de la UE sobre Contratación Pública debe ser modificado para dejar en claro que los criterios de legalidad y sustentabilidad están justificados tanto en la etapa de la oferta como de la adjudicación.

## **El control de las fuentes de inversión**

El financiamiento de origen público y privado en la UE es una fuente importante de inversión para muchas compañías madereras y otros sectores de la industria forestal en los países productores; y como una gran cuota de esta actividad es ilegal, una parte de ese dinero ayuda a sustentar la ilegalidad. Recomendamos que:

- Los gobiernos de la UE deben asegurar que la legislación de la UE que regula el sector financiero y protege los derechos sociales y el ambiente se aplique efectivamente a las actividades y los proyectos financiados y asegurados por las Agencias de Crédito a la Exportación de la UE; y que en sus actividades las Agencias de Crédito a la Exportación apliquen las mejores prácticas ambientales y sociales existentes.
- Las reguladoras europeas del sector financiero deben elaborar líneas directrices industriales específicas para las actividades del sector forestal en las cuales se especifique que las compañías que deseen comprar acciones en los mercados financieros de la UE deben dar a conocer los posibles riesgos que corren con relación a los delitos forestales; esto debe ser un incentivo para que todas las instituciones financieras de la UE adopten políticas y directrices específicas para las inversiones en el sector forestal.
- Los gobiernos de la UE deben alentar a los aseguradores marítimos a que adopten y exijan el cumplimiento de normas estrictas eliminando todas las coberturas de seguro de buques que transporten madera ilegal.

## **Nuevos criterios**

Si bien hay muchas oportunidades de reducir el grado de tala ilegal y las importaciones de madera ilegal a la UE a través de los criterios resumidos anteriormente, ninguno de ellos está dirigido específicamente a la tala ilegal y al comercio de madera. Por lo tanto, creemos que es necesario que haya nuevos criterios. Recomendamos que:

- La UE debe negociar una serie de acuerdos bilaterales o regionales con la mayor variedad de países productores y exportadores posible; el Memorando de Entendimiento entre el Reino Unido e Indonesia sirve de modelo, el cual puede ser adaptado para adecuarse a las circunstancias locales. Estos acuerdos deben elaborarse en torno a establecer un sistema de verificación de la legalidad con monitoreo independiente en el país productor.

No obstante, es imposible realizar el control de las importaciones que ingresan a la UE sin una nueva legislación de la UE. Recomendamos que:

- La UE debe establecer un sistema de concesión de licencias para las importaciones de madera y de productos de la madera, similar en principio (si bien diferente en detalle) al criterio adoptado en CITES, y en el Proceso Kimberley para los “diamantes de conflicto”.

Sería necesario que el Reglamento definiera qué tipo de comercio sería controlado (ingreso para circulación libre, en tránsito, etc.); qué tipo de productos serían controlados; los Estados cuyas exportaciones serían controladas; el tipo de prueba de la producción legal; y las autoridades competentes para emitir y verificar la licencia. Los organismos aduaneros ya están acostumbrados

a trabajar con ese tipo de sistemas (por ejemplo en el marco de CITES), y la aplicación no resultaría demasiado difícil, si bien por supuesto sería necesaria una capacidad extra.

No obstante, es muy probable que algunos países productores no deseen adherir a ese tipo de acuerdos con la UE. A efectos de ofrecer una defensa adicional contra la importación de madera ilegal, recomendamos que:

- El nuevo Reglamento de la UE debe incluir una cláusula que declare ilegal la importación, la exportación, el transporte, la venta, la recepción, la adquisición o la compra de madera producida en contravención de las leyes de países extranjeros.

### **Asuntos prácticos y condiciones**

Es necesario abordar una serie de asuntos prácticos importantes a efectos de que las medidas esbozadas anteriormente sean efectivas para controlar de manera permanente las actividades ilegales. Recomendamos que:

- Las medidas que adopten los gobiernos de la UE deben tener en cuenta las causas subyacentes de la tala ilegal así como las dificultades para definir qué es legal y si lo que es legal es justo; la adopción de medidas represivas aisladas podría sencillamente ser contraproducente.
- Los gobiernos de la UE deben apoyar y facilitar a los gobiernos de los países productores la realización de una evaluación detallada de los sistemas de cadena de custodia existentes y definir y elaborar sistemas de custodia a escala nacional o regional.
- Los gobiernos de la UE deben apoyar y facilitar actividades de monitoreo independiente por parte de las comunidades locales y ONGs locales y nacionales y, en los casos en que esto no sea posible, por ONGs internacionales.
- Debe brindarse ayuda en materia de creación de capacidad para el diseño y establecimiento de programas de verificación de la legalidad; esto puede incluir algunos elementos de reforma jurídica en los países productores, y debe incluir procesos de participación plena para todas las partes interesadas.
- Debe brindarse ayuda en materia de creación de capacidad a los organismos aduaneros de los países productores, en especial con relación a establecer relaciones de cooperación e intercambio de datos con los organismos aduaneros de la UE.
- Deben tenerse en cuenta las consecuencias en el ámbito de la OMC que pueda tener una medida restrictiva del comercio. Los sistemas que contemplamos, que giran en torno a acuerdos bilaterales entre la UE y los gobiernos de los países productores para autorizar el comercio, no deben acarrear consecuencias en la OMC; no obstante, los negociadores de la UE deben plantear los temas en las conversaciones comerciales de la OMC, y promover la conciencia y la discusión de los temas.

## Conclusión

Como puede apreciarse, existe una vasta gama de opciones para las instituciones de la UE y para los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Inevitablemente, varían sustancialmente en términos de su complejidad y consecuencias, de la cantidad de recursos (fondos, capacidad humana y tiempo) que requerirían, y en términos de reembolsos. Dado que los recursos son siempre limitados, creemos que las medidas siguientes deberían ser adoptadas como prioridades de acción claves:

- Adoptar una nueva legislación en la UE para prohibir el ingreso de madera producida ilegalmente a la UE; esto debería incluir el establecimiento de sistemas para identificar la producción legal en los países productores (con su acuerdo) y el requisito de brindar evidencia de la producción legal que deberá ser presentada en el lugar de ingreso de la importación a la UE.
- Ofrecer ayuda en materia de creación de capacidad a los países en desarrollo para que establezcan sistemas de verificación de la legalidad y reformen sus sectores forestales, y posiblemente las disposiciones legales forestales.
- Utilizar políticas de contratación pública para ubicar productos legales y sustentables, excluyendo la madera ilegal de una parte importante del mercado.
- Reglamentar las fuentes de financiamiento para la industria forestal, alejando las corrientes de inversión de las actividades potencialmente ilegales.
- Toda vez que sea posible, utilizar la legislación existente en materia de mercancías ilegales y blanqueo de capitales para los casos de madera ilegal.

## 1 Introducción

Este informe presenta una serie de recomendaciones para las instituciones de la Unión Europea (UE), y para los gobiernos de los Estados miembros de la UE, para el control de la importación de madera y productos de la madera de origen ilegal al territorio de la UE. Ha sido elaborado conjuntamente por FERN, un grupo dedicado al tema de bosques centrado en la UE y fundado en 1995, y por el Programa de Desarrollo Sustentable de Royal Institute of International Affairs, un instituto de investigación política independiente fundado en 1920 para estimular el debate y la investigación de temas cruciales en el ámbito internacional.

El informe se ha elaborado parcialmente en base a la información de una serie de estudios de país – Francia, Alemania, Holanda y Reino Unido– que abarcaron la legislación correspondiente y las medidas actuales referidas a tala ilegal e importación de madera de origen ilegal en cada país. Esos estudios de país fueron preparados por Frederic Castell, de Amigos de la Tierra Francia (Francia), Jutta Kill, de FERN (Alemania), Wolfgang Richert, de Aidenvironment (Holanda) y Duncan Brack, del Royal Institute of International Affairs (Reino Unido).

En los últimos años ha crecido de manera significativa la preocupación por la extensión de la tala ilegal en todo el mundo, lo que ha generado discusiones en numerosos foros internacionales, como el Grupo de los 8 y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Organización Internacional de Madera Tropical (ITTO) y el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques. Ese aumento de conciencia ha surgido en parte como respuesta a la creciente evidencia de la destrucción de los bosques y la consiguiente pérdida grave de ingresos fiscales. En parte es una ramificación del creciente énfasis en la “política de buena gestión” en política internacional. Y en parte refleja el creciente reconocimiento del papel de los países consumidores como favorecedores de la demanda de productos ilegales. También ha existido la preocupación de que en ciertos países, como la República Democrática del Congo, Liberia y Sierra Leona, los dividendos de las actividades en torno a la madera ilegal hayan sido utilizados para financiar conflictos militares. El Cuadro 1.1 brinda un breve resumen de lo que se conoce acerca de la extensión de la tala ilegal.

El control efectivo de la tala ilegal exigirá medidas en varios ámbitos de política: la promoción de la política de buena gestión, medidas para enfrentar la corrupción, reforma agraria, reforma de la política industrial y fiscal, ayuda al desarrollo y otras por el estilo. Si bien este informe se refiere principalmente al tema exclusivo del control de la importación a la UE de madera producida ilegalmente, reconocemos que a la larga las medidas en este ámbito serán infructuosas de no estar acompañadas por avances en varios otros sectores. No obstante, de todas maneras la aplicación de medidas decisivas para excluir los productos ilegales de los mercados europeos –y la UE es el mayor importador del mundo– servirían como demostración de voluntad política y a la vez como un incentivo para la realización de actividades en un campo de acción más amplio.

Desde el punto de vista de los Estados miembros de la UE, el control de las importaciones debe realizarse a escala europea. El mercado europeo único no sólo creó una zona comercial sin fronteras internas sino que además la política de comercio internacional es un sector de competencia exclusiva de la UE y los Estados miembros no pueden de manera individual erigir por sí solos obstáculos comerciales (salvo en circunstancias inusuales y muy restringidas tales como riesgos a la salud).

Las autoridades de la UE enfrentan tres grandes dificultades para controlar el ingreso de madera y productos de la madera de origen ilegal a los mercados de la UE. En primer lugar, el asunto de la identificación: en la mayoría de los casos es imposible saber a través de una simple inspección si determinado cargamento de madera o productos de la madera ha sido producido ilegalmente. En segundo lugar, la cooperación con las autoridades del país de origen de los productos en muchos casos es escasa o no existe. En tercer lugar, el marco legal apropiado dentro del cual adoptar las medidas no siempre es claro o adecuado. Este informe está destinado a examinar todos esos factores.

### **Cuadro 1.1 El aumento de la tala ilegal y del comercio internacional de madera de origen ilegal**

No hay duda de que la tala ilegal lo impregna todo y provoca un daño enorme a los bosques, los pueblos de los bosques y las economías de los países productores. Algunas estimaciones sugieren que el comercio de madera ilegal puede abarcar más de la décima parte de un comercio mundial de madera que tiene un valor de más de 150.000 millones de dólares al año.<sup>1</sup> Todo indica que por lo menos la mitad del total de las actividades de tala en regiones especialmente vulnerables –la Cuenca Amazónica, África central, el sudeste asiático y la Federación Rusa–, es ilegal.<sup>2</sup>

La tala ilegal ocurre cuando la madera es cosechada, transportada, comprada o vendida infringiendo las leyes nacionales. El procedimiento de cosecha mismo puede ser ilegal e incluir medios corruptos para lograr el acceso al bosque, realizar la extracción sin permiso, cortar especies protegidas o extraer madera por encima de los límites acordados. Las ilegalidades pueden ocurrir también durante el transporte, sin olvidar el procesamiento y la exportación ilegal, la declaración fraudulenta en aduana y la evasión de impuestos y otros costos. Debe señalarse que no siempre es claro qué es “ilegal” y qué no lo es (ver también el Cuadro 7.1).

La tala ilegal no es exclusiva de los países del Sur, pero los problemas allí son peores ya que los recursos son limitados, las compañías internacionales que ofrecen inversión son proporcionalmente más poderosas y la sociedad civil es más débil. La asignación de concesiones de madera ha sido a menudo utilizada como medio para recompensar a aliados y generar clientelismo. Protegidas por poderosas figuras, las compañías madereras pueden evadir reglamentaciones nacionales con relativa impunidad. Las instituciones forestales estatales pueden estar sujetas a la “captura del regulador”, convirtiéndose en clientes de los grupos industriales titulares de las concesiones dentro de la elite gobernante, los cuales ejercen su poder como una forma de propiedad privada más que como un servicio público.

Como en otros sectores, la naturaleza clandestina del comercio ilegal hace que su escala y valor sean difíciles de estimar. No obstante, numerosas actividades ilegales han sido descubiertas toda vez y en todo lugar en que las autoridades han intentado encontrarlas. Como se señaló en la revisión de la política forestal mundial de 1999 del Banco Mundial, “los países con bosque tropical húmedo han continuado talando en gran escala, a menudo ilegal e insustentablemente. En varios países, la tala ilegal es similar en dimensiones a la producción legal. En otros, supera la tala legal por un

---

<sup>1</sup> OECD Environmental Outlook (Paris: OECD,2001), pág. 122.

<sup>2</sup> Por más detalles sobre tala ilegal, ver Duncan Brack y Gavin Hayman, “Intergovernmental Actions on Illegal Logging” (Royal Institute of International Affairs, marzo de 2001) y Duncan Brack, Gavin Hayman y Kevin Gray, “Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products” (Royal Institute of International Affairs, febrero de 2002); ambos disponibles en [www.riia.org/sustainabledevelopment](http://www.riia.org/sustainabledevelopment)

margen importante ... Políticas de gestión deficientes, corrupción y alianzas políticas entre partes del sector privado y las elites en el poder, combinado con una mínima capacidad de aplicación a escala local y regional, todo ha incidido.<sup>3</sup>

Para citar algunos ejemplos, un estudio conjunto de la industria maderera en Indonesia realizado por el Reino Unido e Indonesia en 1998 indicó que aproximadamente el 40% del flujo máximo era ilegal, con un valor que superaba los 365 millones de dólares.<sup>4</sup> Estimaciones más recientes que comparan la producción legal con el consumo nacional conocido más las exportaciones indican que más del 70% de la tala del país es de alguna manera ilegal.<sup>5</sup> De manera similar, es posible que más del 80% de la tala de la Amazonía infrinja los controles gubernamentales.<sup>6</sup> Una comparación del World Resources Institute de los datos de importaciones y exportaciones de Birmania en 1995 reveló que había declaraciones por debajo de las cifras reales, que representaban una evasión de ingresos de 86 millones de dólares, equivalentes a casi la mitad de los ingresos oficiales por la exportación de madera.<sup>7</sup> Estudios realizados en Camboya en 1997 por el Banco Mundial indicaron una extracción ilegal por un valor de entre 500 y 1.000 millones de dólares, tal vez superando los 4 millones de m<sup>3</sup>, no menos de diez veces el volumen de la cosecha legal.<sup>8</sup> De continuar este grado de extracción, el país quedará talado en el transcurso de diez años a partir del inicio oficial de la explotación.

La escala de la tala ilegal representa una gran pérdida de ingresos para muchos países y puede conducir a un deterioro ambiental asociado de carácter generalizado. También constituye una amenaza para la biodiversidad, y en algunos casos una violación de los controles CITES. Una Comisión del Senado en Filipinas estimó que el país perdió tanto como 1.800 millones de dólares por año por concepto de tala ilegal durante la década del 80.<sup>9</sup> El gobierno de Indonesia calculó en 2002 que los costos relacionados con la tala ilegal son de 3.000 millones de dólares al año.<sup>10</sup> Los ingresos sustanciales de la tala ilegal a veces financian y por lo tanto exacerban conflictos nacionales y regionales, como ocurre en Camboya, Liberia y la República Democrática del Congo.

El comercio ilegal puede también distorsionar todo el mercado mundial por una serie de productos de la madera claves, obstaculizando así el manejo sustentable, que debe soportar costos adicionales por realizar un buen manejo y hacer declaraciones fiscales correctas. Como informó el Banco Mundial, “la extracción ilegal generalizada torna inútil invertir en mejorar las prácticas de tala. Se trata de un caso clásico en el que se combinan fallas del gobierno y fallas del mercado”.<sup>11</sup>

El informe tiene siete secciones, de las cuales esta introducción es la Sección 1. Las Secciones 2 a 4 examinan la gama de instrumentos de política de que ya disponen las instituciones y los gobiernos,

---

<sup>3</sup> Banco Mundial, *Forest Sector Review* (Nueva York: Banco Mundial, 1999), p. xii.

<sup>4</sup> Indonesia–UK Tropical Forestry Management Programme, *Illegal Logging in Indonesia*, ITFMP Informe No. EC/99/03 (Jakarta, 1999).

<sup>5</sup> Neil Scotland y Sabine Ludwig, *Deforestation, the Timber Trade and Illegal Logging* (documento para el taller de la CE sobre “Forest Law, Enforcement, Governance and Trade”, Bruselas, 22–24 de abril de 2002).

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> World Resources Institute, *Logging Burma's Frontier Forests: Resources and the Regime* (Washington DC, 1997), p. 15.

<sup>8</sup> Global Witness, *The Untouchables: Forest Crimes and the Concessionaires – can Cambodia afford to keep them?* (Londres: Global Witness, 1999).

<sup>9</sup> Debra Callister, *Illegal Tropical Timber Trade: Asia-Pacific* (Cambridge: TRAFFIC International, 1992).

<sup>10</sup> *Natural Resources and Law Enforcement in Indonesia* (ICG, diciembre 2001).

<sup>11</sup> Banco Mundial, *Forest Sector Review*, p. 40.



la industria y la sociedad civil de la UE, tanto para impedir el ingreso de mercancías ilegales a los mercados de la UE como para expandir la proporción de mercado de productos positivamente identificados como legales. La Sección 2 se refiere a las leyes aplicables a productos y conductas ilegales, entre ellas las referidas a mercancías robadas, fraude, blanqueo de capitales y corrupción, y la protección que se da a especies en peligro en el marco del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro (CITES). La Sección 3 examina medios de promover productos legales dentro del mercado, tales como certificación y política de contratación pública, mientras que la Sección 4 analiza formas de controlar las corrientes de inversión en actividades forestales potencialmente ilegales. La Sección 5 considera los marcos mundiales –acuerdos e instituciones– en los que el tema se está discutiendo actualmente, y extrae algunas lecciones de instituciones comparables.

La Sección 6 examina criterios nuevos actualmente en discusión, y presenta recomendaciones para una nueva legislación a escala de la UE, entre lo que figura un programa de concesión de licencias para madera legal. Por último, la Sección 7 considera parte de las cuestiones prácticas que es necesario resolver satisfactoriamente primero para que las restricciones puedan funcionar.

El informe presenta una amplia gama de opciones para las instituciones de la UE y para los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Inevitablemente, varían sustancialmente en términos de su complejidad y consecuencias, en términos de la cantidad de recursos (financieros, de capacidad humana y tiempo) que requerirían, y en términos de reembolsos. Dado que los recursos son siempre limitados, creemos que las medidas siguientes deberían ser adoptadas como prioridades para la acción:

- Adoptar una nueva legislación en la UE para prohibir el ingreso de madera producida ilegalmente a la UE; esto debería incluir, siempre que sea posible, el establecimiento de sistemas para identificar la producción legal en los países productores (con su acuerdo) y el requisito de brindar evidencia de la producción legal, que deberá ser presentada en el lugar de ingreso de la importación a la UE.
- Ofrecer ayuda en materia de creación de capacidad a los países productores para que establezcan sistemas de verificación de la legalidad y de reforma de sus sectores forestales, y posiblemente leyes forestales.
- Utilizar políticas de contratación pública para ubicar productos legales y sustentables, excluyendo la madera de origen ilegal de una parte importante del mercado.
- Regular las fuentes de financiamiento para la industria forestal, alejando las corrientes de inversión de las actividades potencialmente ilegales.
- Toda vez que sea posible, utilizar la legislación existente en materia de mercancías ilegales y blanqueo de capitales, en los casos de madera ilegal.

## 2 La ilegalidad en la mira

### 2.1 Introducción

Lo dice la intuición: no se debería permitir el ingreso y la venta de productos ilegales en los mercados de la UE, y las personas y empresas que actúan ilegalmente no deberían poder beneficiarse de sus ventas dentro de la UE. Hay una serie de disposiciones legales en los Estados miembros de la UE que, en principio, son aplicables a este problema. En esta sección examinamos la legislación sobre mercancías robadas, fraude, falsificación y blanqueo de capitales. También analizamos tres acuerdos internacionales importantes y su aplicación: el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro (CITES), el Convenio Antisoborno de la OCDE y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Transnacionales.

### 2.2 Legislación sobre mercancías robadas, fraude y estafa

**Resumen:** Todos los Estados miembros de la UE poseen legislación sobre mercancías robadas, que abarca la compra o aceptación de mercancías robadas, y en todos los países incluidos en este estudio esto se aplica a mercancías que han sido robadas en el exterior. Esas disposiciones legales pueden ofrecer un medio legal para detener la importación de madera proveniente de áreas protegidas y de tierras pertenecientes a pueblos indígenas cuyos derechos territoriales han sido reconocidos por ley. En principio, la madera cosechada en esos lugares caería dentro de las disposiciones legales de mercancías robadas y podría ser tratada a través de dos vías alternativas: el importador y el propietario.

Todos los Estados miembros de la UE poseen legislación sobre mercancías robadas, y en todos los países investigados<sup>12</sup> esta legislación se aplica a mercancías que han sido robadas en el exterior. Esas disposiciones legales varían en cada Estado miembro, como se detalla a continuación. En la mayoría de los países de la UE puede entablarse un procedimiento penal contra una persona que maneja mercancías robadas en el país de importación. Que esas disposiciones legales sean o no aplicables a la madera producida ilegalmente depende de si la madera ha sido definida como “robada”, lo que a su vez depende de la legislación pertinente en el país de origen.

Probablemente sólo una parte de la madera talada ilegalmente que ingrese a los mercados de la UE podría ser definida como “robada” para esos propósitos. Por ejemplo, la madera sería considerada robada si fuera tomada de tierras de propiedad de comunidades locales que no han dado su consentimiento para las actividades de tala, y lo mismo se aplicaría a la madera proveniente de áreas protegidas y de otras concesiones de empresas. Sin embargo, la posición es menos clara con los productos de actividades de tala que superan el cupo o incumplen condiciones establecidas (como la prohibición de tala en las laderas), o con madera exportada sin el pago de impuestos.

---

<sup>12</sup> Francia, Alemania, Holanda y el Reino Unido.

Sin embargo, hasta donde sabemos, no hay estudios sistemáticos de la extensión de los diferentes tipos de tala ilegal en los países productores –y en algunos países, donde la legislación es confusa o no está bien redactada, puede ser que esos estudios sencillamente sean imposibles de realizar–. En consiguiente, es difícil saber hasta qué punto podrían utilizarse las disposiciones legales sobre propiedad robada en los países importadores.

- **En Francia**, es posible entablar juicio a un ciudadano francés por complicidad en un delito cometido por un extranjero en el exterior.<sup>13</sup> Sin embargo, el delito cometido en el exterior debe haber pasado a juicio y recibido sentencia en el país donde se cometió. Otra limitación para entablar acción judicial en Francia es que el fiscal por sí solo tiene el derecho de decidir si puede instituirse un proceso legal.<sup>14</sup> La disposición legal en materia de recepción de mercancías robadas parece dar más margen de maniobra. Por dicha ley, la persona que recibe las mercancías robadas en Francia puede ser juzgada aún si la persona que robó, estafó o hizo abuso de confianza, no es juzgada en el país donde se cometió el delito. El fiscal no tiene discreción para decidir si dar lugar al caso o no; no obstante, el demandante debe demostrar que se ha cometido un delito sancionable tanto por la ley de Francia como por la del país donde se cometió.
- **En Alemania**, entre las disposiciones legales que potencialmente podrían ser utilizadas para hacer frente a la tala ilegal y el comercio asociado, figura la legislación sobre robo,<sup>15</sup> daño a la propiedad,<sup>16</sup> fraude,<sup>17</sup> recepción de mercancías robadas,<sup>18</sup> falsificación<sup>19</sup> y legislación sobre amenazas a áreas protegidas.<sup>20</sup> De particular interés podría ser la legislación sobre “Hehlerei” (recibir mercancías robadas), por la cual la importación de mercancías que han sido obtenidas o producidas a través de actividades ilícitas podría ser un delito penal (‘Strafbestand’). Si un importador de madera ha sido informado que la madera de una región o país determinado pudo haber sido robada, podría convertirse en cómplice y por lo tanto ser responsable si compra la madera.
- **En Holanda**, las disposiciones legales sobre mercancías robadas son consideradas como una posibilidad para abordar el tema de la tala ilegal. Si las mercancías son robadas, entonces pueden ser confiscadas; el problema es encontrar la prueba del hecho de que sea robada. La información sobre mercancías robadas es intercambiada dentro del sistema de información central de los países del grupo Schengen. Tal vez valga la pena investigar las posibilidades de este sistema para la madera robada.
- **En el Reino Unido**, la legislación pertinente es la Ley sobre Robos (Theft Act) de 1968, que también se aplica al manejo de mercancías que han sido robadas en el exterior. Si la actividad ilegal ha ocurrido en el exterior –que es lo más probable en los casos de tala ilegal– debe haber primero una demanda de que las mercancías que se sospecha han sido robadas sean incautadas por un tribunal o autoridad judicial en el país de origen, y debe haberse iniciado acción penal o la persona haber sido arrestada por el delito. Esto hace que la aplicación de esas disposiciones

---

<sup>13</sup> Artículo 113-5 del código penal

<sup>14</sup> Artículo 113-6 del código penal

<sup>15</sup> Diebstahl, §§ 242 StGB

<sup>16</sup> Sachbeschädigung

<sup>17</sup> Betrug, §§ 259 StGB

<sup>18</sup> §§ 259StGB

<sup>19</sup> Urkundenfälschung, §§ 267StGB

<sup>20</sup> (Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete, §§ 267StGB)

legales dependan enteramente de la acción de las autoridades de los países productores. La posesión de mercancías robadas en el Reino Unido no es un delito si la persona que las posee puede demostrar que no sabía que eran robadas. Sin embargo, una vez que lo sabe, entonces sí constituye delito la venta de las mercancías a otra persona.

En la mayoría de los países de la UE, una vía alternativa podría ser la acción civil, en la cual podría ampararse la persona u organización legalmente autorizada a la posesión de los productos en el país de origen.<sup>21</sup> La acción podría entablarse contra el propietario del buque o la persona que ordenó el embarque de las mercancías robadas, o ambos. Una medida exitosa podría dar como resultado que el tribunal ordenara la devolución de las mercancías al poseedor legítimo o, si corresponde, una reparación por los daños. Esto tiene la ventaja de que no exige demostración del robo (si bien se requiere claramente alguna prueba de que las mercancías son robadas), y por lo tanto evita la participación de la policía en el país de origen, pero su eficacia todavía depende de la capacidad de ofrecer pruebas de la propiedad legal de la madera en el país de origen. Además, los tribunales pueden declinar la potestad de ejercer jurisdicción en los casos en que consideren que las actividades relacionadas ocurrieron en una jurisdicción extranjera y la mayoría de las pruebas pertinentes, entre ellas los testigos, están ubicadas allí.

#### **Cuadro 2.1 El aumento potencial de la madera definida como robada**

Hay una transición en marcha con relación a la propiedad y el control de los bosques. Las comunidades rurales y pueblos indígenas están logrando ejercer el control de sus tierras de bosque y ahora poseen o administran oficialmente por lo menos el 25% de los bosques tropicales del planeta. Cerca de una cuarta parte de las propiedades de tierras con bosque en la mayoría de los países boscosos del Sur es poseída (14%) o administrada oficialmente (8%) por comunidades indígenas y rurales, como resultado de recientes devoluciones y el reconocimiento por parte del gobierno de las reclamaciones locales.<sup>22</sup> La expectativa es que esta tendencia se acelere. Ahora que hay un porcentaje cada vez mayor de los bosques del mundo bajo la posesión legal de pueblos locales o indígenas, muchos de los cuales han iniciado acciones legales para reclamar sus derechos a la tierra, aumentan las posibilidades de utilizar las leyes sobre mercancías robadas. En varios casos en los que los derechos territoriales son disputados por el gobierno, recientes resoluciones de los tribunales –el más reciente es uno de Suriname, en setiembre de 2002– han ordenado a gobiernos o compañías que suspendan las actividades de tala hasta que se haya resuelto la controversia.<sup>23</sup> Por lo tanto, la tala de esas tierras sería considerada ilegal.

La importación de mercancías robadas no es de por sí un delito aduanero. No obstante, es posible que si las mercancías fueron adquiridas de manera deshonestamente, la descripción de las mismas en la documentación que las acompaña sea falsa. Esto *sí* es un delito aduanero y podría dar lugar a que los organismos aduaneros incautaran las mercancías, en la medida, por supuesto, que se pueda demostrar que su descripción es falsa.

#### **Recomendaciones:**

---

<sup>21</sup> Por la legislación inglesa, dentro de la figura de agravio indemnizable en juicio civil.

<sup>22</sup> CIFOR and Forest Trends, *Making Markets Work for Forest Communities* (2002)

<sup>23</sup> Malasia e Indonesia. *EU Forest Watch*, N° 63, mayo de 2002

- Los gobiernos de la UE podrían ayudar a los gobiernos de los países productores, o a las comunidades locales o pueblos indígenas con títulos sobre la tierra, a que inicien acción legal. Un caso exitoso y destacado podría tener importantes efectos precautorios.
- En el contexto de la cooperación más estrecha entre las aduanas que visualizamos (ver Sección 7), las fuerzas policiales y/u organismos aduaneros de los Estados miembros de la UE podrían establecer sistemas de cooperación con sus contrapartes en uno o más países productores claves como para investigar las oportunidades de acciones conjuntas.

### 2.3 Legislación en materia de blanqueo de capitales

**Resumen:** Todos los países poseen legislación en materia de blanqueo de capitales –la eliminación de los activos producto de actividades delictivas–. Esta legislación tiene el potencial de ser muy efectiva para hacer frente al problema de la tala ilegal en tanto la legislación esté definida con la suficiente amplitud como para abarcarla.

Si la tala ilegal y el comercio de madera de origen ilegal son actividades delictivas conforme a las disposiciones legales de los Estados miembros, entonces las ganancias fruto de esas actividades podrían quedar sujetas a la legislación en materia de blanqueo de capitales, en la medida que hayan sido depositadas o volcadas dentro de la UE. El hecho de que las actividades en sí puedan ocurrir en el exterior y ser realizadas por ciudadanos nacionales no europeos, no es importante.

Hasta la fecha, ningún país de la UE ha intentado utilizar esta legislación para manejar las ganancias producto de la tala ilegal. Los gobiernos deben alertar a bancos, abogados, contadores, etc. sobre la posibilidad de que los clientes con intereses en el sector forestal, en especial en países donde la tala ilegal está extendida, puedan estar comprometidos en el blanqueo de capitales.

El blanqueo de capitales es el tratamiento que se da a los dividendos financieros de actividades delictivas con el fin de disfrazar su origen ilegal. La legislación nacional que permite a las autoridades encargarse del blanqueo de capitales e incautar el producto de la actividad delictiva ha crecido en importancia con la expansión del comercio ilegal de narcóticos. La atención en la delincuencia internacional organizada ha aumentado y en especial en los últimos meses sobre el terrorismo internacional, y en consecuencia se ha ampliado el ámbito de aplicación de la legislación en materia de blanqueo de capitales.

La primera Directiva de la CE sobre blanqueo de capitales data de 1991.<sup>24</sup> Esta Directiva se aplicó solamente al producto de los delitos por drogas. En diciembre de 2001 se adoptó una segunda Directiva<sup>25</sup> que amplió el ámbito de aplicación de la legislación de 1991. Esta nueva Directiva obliga a los Estados miembros a combatir el blanqueo de capitales producto de las actividades delictivas. En esta instancia, las actividades delictivas son definidas como aquellas vinculadas a los narcóticos, las vinculadas a la delincuencia organizada, o *“cualquier otro delito que los Estados miembros consideren actividad delictiva a efectos de la presente Directiva”*. Entrará en vigor en junio de 2003.

La Directiva amplía los requisitos para la identificación del cliente, el mantenimiento de registros y el informe de transacciones sospechosas, que anteriormente estaban limitadas al sector financiero, a una serie de actividades y profesiones no financieras que son vulnerables a la malversación de quienes desean blanquear capitales, en especial contadores y auditores externos, agentes del Estado, escribanos y abogados.

Los Estados miembros de la UE se han comprometido a ponerse de acuerdo en torno a una tercera Directiva dentro de los próximos tres años, que seguramente ampliará aún más el ámbito de aplicación de la legislación. Se espera que la nueva Directiva aumente la responsabilidad de los bancos, de la disposición que establece que *“los bancos tienen que informar acerca de las actividades que consideren sospechosas”* a una que establezca que *“los bancos deben informar sobre*

---

<sup>24</sup> Directiva 91/308/EEC

<sup>25</sup> Directiva 2001/97/EC

toda actividad que puedan considerar sospechosa, dada la información de que disponen”. Varios Estados miembros ya han adoptado ese texto en su legislación actual.

### **¿Podría utilizarse la legislación sobre blanqueo de capitales para incautar el dinero producto de la tala ilegal?**

Tal como se expresó anteriormente, si la actividad en cuestión es ilegal conforme a la ley de la UE o del Estado miembro, entonces el producto de la actividad podría estar sujeto a una acción legal para su recuperación, siempre y cuando haya sido depositado o vertido dentro de la UE. El hecho de que la actividad en sí misma pueda ocurrir en el extranjero y ser realizada por ciudadanos no europeos, no tiene importancia. La nueva Directiva lo explicita en el Artículo 1, que especifica que “el blanqueo de capitales será considerado como tal aún cuando las actividades que dieron origen a la propiedad a ser blanqueada fueran generadas en el territorio de otro Estado miembro o en el de un tercer país”.

Sin embargo, para que se aplique la legislación sobre blanqueo de capitales, la tala ilegal debe ser considerada una “actividad delictiva”. La definición de “actividad delictiva” corresponde a los Estados miembros. Incluye, no obstante, corrupción, fraude y los delitos que generen beneficios considerables y que sean sancionables con pena grave de prisión. Las instituciones que tengan más posibilidades de manejar los productos del delito –bancos, contadores, abogados, etc. – deberían por lo tanto ser advertidas de la probabilidad de que los clientes con intereses en el sector forestal, en especial en países en los que la tala ilegal es generalizada, pudieran estar involucrados en el blanqueo de capitales.

La Directiva –así como también gran parte de la legislación de los Estados miembros– establece el requisito de que esas instituciones informen a las autoridades las sospechas que puedan tener con relación a sus clientes. Efectivamente, los bancos son actualmente la fuente principal de ese tipo de información. No obstante, es probable que muchas de esas instituciones no estén familiarizadas con la extensión de la actividad delictiva en el sector forestal, y los Estados miembros de la UE deberían brindar información y orientación.

En el caso de los delitos cometidos en países extranjeros, no obstante, el éxito de la acción emprendida en el marco de la legislación sobre blanqueo de capitales exigirá una cooperación estrecha con las autoridades policiales y judiciales del país de origen, que tal vez no siempre sea la esperada. A diferencia de las disposiciones legales sobre mercancías robadas, la definición de qué es delictivo la determinan los Estados importadores, y no los países de origen.

- **El Reino Unido** se considera en general que tiene uno de los criterios más rigurosos en la aplicación de la Directiva de la UE. La Ley sobre Dividendos del Delito, adoptada en julio de 2002, define formalmente el delito de “blanqueo de capitales” como el relacionado con los dividendos de *cualquier* conducta delictiva, definida como “la conducta que a) constituye un delito en cualquier parte del Reino Unido, o b) que constituiría un delito en cualquier parte del Reino Unido si ocurriera allí” –lo cual incluye a la tala ilegal–. La Ley también concede potestades extra en materia de investigación a la policía y los organismos aduaneros, y establece un nuevo Organismo de Recuperación de Activos para incrementar las facultades de las autoridades para recuperar los dividendos de las actividades delictivas, aún cuando estuvieran colocados. También habilita a que se emprenda una acción legal contra los dividendos de las actividades delictivas en ausencia de una sentencia penal. Las instituciones reglamentadas están obligadas a tener sistemas para detectar casos de blanqueo de capitales e informar de sus sospechas a las autoridades policiales. A las empresas involucradas en la tala ilegal se les



dificultaría mover sus finanzas a través del Reino Unido si las instituciones financieras de ese país fueran conscientes de que eso constituye un delito de blanqueo de capitales. La Ley sobre Dividendos del Delito también dispone la incautación o la restricción de los dividendos delictivos en una etapa temprana de la investigación.

- **En Alemania**, el gobierno establece que la tala ilegal no es considerada un delito que competa a la legislación de blanqueo de capitales porque, en Alemania, la tala ilegal es leve. Parece que este acuerdo ha impedido hasta ahora un análisis más profundo del potencial de la legislación sobre blanqueo de capitales para hacer frente a la tala ilegal. La respuesta del gobierno también indica que la infracción de la legislación que abarca a las mercancías robadas (robo, recepción de mercancías robadas) y al fraude, podría ser considerada un delito preliminar al blanqueo de capitales.<sup>26</sup>

El Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales (GAFI, o FATF por su sigla en inglés), creado en 1989 por el Grupo de los 7, promueve y elabora políticas, tanto a escala nacional como internacional, para combatir el blanqueo de capitales. Supervisa la creación de sistemas efectivos contra el blanqueo de capitales en sus países miembros, examina las técnicas de blanqueo y promueve la adopción y aplicación de medidas que contrarresten el blanqueo de capitales en los países no miembros. Las *Cuarenta Recomendaciones* del GAFI constituyen un proyecto original amplio de medidas en contra del blanqueo de capitales: abarca el sistema de justicia penal y aplicación de la ley, el sistema financiero y su regulación, y la cooperación internacional. Todos los miembros del GAFI han asumido el firme compromiso político de combatir el blanqueo de capitales en función de esas recomendaciones.

El GAFI también publica una lista negra anual de Países y Territorios No Cooperativos, que tienen graves deficiencias en sus sistemas para combatir el blanqueo de capitales o una manifiesta falta de voluntad para cooperar en los esfuerzos por combatir el blanqueo de capitales. A junio de 2002<sup>27</sup> había cuatro productores de madera en la lista: Indonesia, Filipinas, Rusia y Birmania.

## Recomendaciones

- Como los Estados miembros seguramente ampliarán la lista de delitos en la tercera Directiva sobre blanqueo de capitales, es importante: 1) que los gobiernos aseguren que la tala ilegal cae dentro de la definición revisada; y 2) que se traslade la carga de la prueba de manera que los bancos tengan que informar sobre cualquier actividad que puedan considerar sospechosa a partir de la información de la que disponen.
- Los gobiernos deben informar y orientar a las instituciones que puedan manejar el producto del delito –bancos, contadores, abogados, etc.– acerca de la posibilidad de que los clientes con intereses en el sector forestal, especialmente en países donde la tala ilegal está más extendida, puedan estar participando en el blanqueo de capitales.
- Las discusiones actuales entre países consumidores de madera y países productores de madera sobre asuntos relacionados con los bosques y la aplicación de la legislación y la política de gestión en el ámbito forestal, debería incluir siempre el tema del blanqueo de capitales.

---

<sup>26</sup> Conforme a §§261 StGB

<sup>27</sup> Ver [www.fatf-gafi.org/NCCT\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/NCCT_en.htm)

## 2.4 CITES

**Resumen:** CITES es actualmente el único acuerdo legal mundial que podría ser utilizado para controlar una parte del comercio de madera talada ilegalmente. También es el único acuerdo legal que ha sido utilizado por algunos Estados miembros para detener la importación de madera de origen ilegal. Las grandes ventajas de CITES son por lo tanto que ya existe y se lo aplica ampliamente, si bien imperfectamente. Aun cuando el tratado tuvo cierto éxito para impedir la extinción de especies particularmente en peligro, la debilidad de controlar los permisos de exportación ha socavado su capacidad de actuar con eficacia. Parece poco probable poder ampliar su ámbito de aplicación de manera que abarque un volumen importante del comercio internacional de especies de madera. Sin embargo, puede y debe ser utilizado como un mecanismo de seguridad para proteger especies de árboles en peligro.

El Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro (CITES) de 1973 procura proteger a las especies en peligro de la sobreexplotación a través del control del comercio internacional, con un sistema de permisos de importación y exportación. Las especies están ubicadas en listas diferentes: el Apéndice I incluye todas las especies que están amenazadas de extinción; el Apéndice II incluye especies que no necesariamente están amenazadas de extinción pero pueden estarlo a menos que el comercio de esas especies sea sometido a una regulación estricta; y el Apéndice III incluye especies que una parte identifica como sujetas a regulación con la finalidad de impedir o restringir su explotación y para lo cual es necesaria la cooperación de otras partes en el control del comercio. Las enmiendas a los Apéndices I y II son realizadas por la Conferencia de las Partes, mientras que los propios Estados parte pueden incluir especies en el Apéndice III.

- Para las especies del Apéndice I, la transacción no debe ser perjudicial para la supervivencia de las especies y no debe ser con fines primordialmente comerciales. Toda transacción de los especímenes listados debe obtener permisos tanto de exportación como de importación, y también se requieren certificados para la reexportación de especímenes.
- La transacción comercial de los especímenes del Apéndice II está permitida si no es perjudicial a la supervivencia de la especie. Se requiere un permiso de exportación, y debe ser entregado a las autoridades aduaneras del Estado.
- El comercio de los especímenes del Apéndice III requiere que la autoridad administrativa del Estado exportador emita un permiso de exportación. Los importadores deben verificar que un permiso de exportación acompañe el embarque si el buque es de un Estado que ha incluido esa especie en el Apéndice III, o un certificado de origen si es de otro Estado.

Los países pueden presentar una reserva a CITES por determinada especie incluida en una lista, ya sea convirtiéndose en parte de CITES o a través de que la Conferencia de las Partes introduzca una enmienda al apéndice.

En el ámbito de la UE, CITES se aplica a través del Reglamento 338/97. En general, el Reglamento sigue los requisitos de CITES, pero abarca más especies, incluidas en las listas de cuatro Anexos: el Anexo A incluye todas las especies del Apéndice I de CITES, más algunas especies del Apéndice II y III a las cuales la UE les da un grado mayor de protección; el Anexo B incluye todas las demás especies del Apéndice II, algunas del Apéndice III de CITES y algunas especies que no son de CITES. El Anexo C incluye todas las especies del Apéndice III de CITES; y el Anexo D

incluye las especies del Apéndice III de CITES en relación con las cuales uno o más Estados miembros de la UE hayan presentado una reserva, más algunas especies que no son de CITES.

Las restricciones a la importación de especies en el Anexo A y B son más estrictas que las requeridas en CITES: se requieren permisos de importación para todas las especies enumeradas (sólo se necesitan permisos de exportación para las especies del Apéndice II en el marco de CITES) y hay requisitos adicionales para las condiciones de transporte y alojamiento. Las especies del Anexo C y D requieren una notificación de importación –una declaración firmada por el importador– y están también sujetas a condiciones de transporte. Para las especies de madera, las listas de la UE son las mismas que las de CITES.

### **Debilidades de CITES**

Una debilidad fundamental de CITES es que los permisos de exportación e importación adquieren en los hechos un valor, abriendo posibilidades de fraude, robo y corrupción. En teoría, para que pueda emitirse un permiso de exportación debe responderse satisfactoriamente a la Autoridad Administrativa del Estado exportador que el espécimen no fue obtenido contraviniendo las leyes del Estado para la protección de la fauna y la flora. En la práctica, sin embargo, esto no se observa a menudo, por corrupción y/o falta de capacidad.

Una segunda debilidad radica en la verificación cruzada de los documentos, comparándolos entre sí. El Centro Mundial para Supervisión de la Conservación (WCMC), parte del PNUMA, supervisa el comercio legal que se da en el marco de CITES, recibiendo copias de todos los permisos de importación y exportación emitidos. La simple inspección de los permisos a veces revela que hubo fraude. Sin embargo, CITES carece de un sistema amplio e independiente para supervisar y verificar la emisión y utilización de permisos y el informe central de datos.

La tercera debilidad radica en el control de los documentos comparados con lo que hay realmente en el cargamento. Sólo una pequeña fracción del gran volumen de mercancías del comercio internacional puede ser inspeccionada físicamente, y en el caso de CITES hay problemas evidentes para identificar correctamente las especies comercializadas ilícitamente de las casi 25.000 incluidas en sus apéndices.

Un análisis de las importaciones de caoba en los Estados Unidos en 1997-98<sup>28</sup> (la caoba es la especie maderable más comúnmente comercializada en las listas de CITES) estimaba que por lo menos el 25% de las importaciones de madera aserrada (vale más de 17 millones por año) era ilegal. Esta cifra no incluía el comercio no registrado en las aduanas de Estados Unidos y por lo tanto la magnitud real seguramente es mucho mayor.

La cuestión de la validez de los permisos de exportación ha aumentado en particular en los últimos meses con relación a las exportaciones de caoba (*Swietenia macrophylla*) de Brasil. La especie está incluida en el Apéndice III de CITES, y en 2001 el gobierno de Brasil ordenó una prohibición total a la tala y exportación. No obstante, los embarques continuaron siendo exportados a Europa y América del Norte en los primeros meses de 2002. Los embarques que llegaban a Estados Unidos, Canadá y varios países de la UE, en especial Alemania, Holanda y Bélgica, fueron incautados por las autoridades hasta ulteriores investigaciones. En marzo, la Comisión Europea aconsejó a las

---

<sup>28</sup> Arthur G. Blundell, *Mahogany: Unregulated Trade* (US EPA, 2000)

autoridades administrativas de la UE que no debían aceptar importaciones de caoba brasileña ya que existían dudas razonables sobre su legalidad.

No obstante, el gobierno del Reino Unido declinó adoptar medidas. Los argumentos en un caso posterior ante los tribunales presentados por Greenpeace contra el Reino Unido giraron en torno a si los permisos de exportación habían sido emitidos válidamente y en qué circunstancias las autoridades del Estado importador estarían justificadas para demorar los embarques y exigir mayor información de la validez de sus permisos de exportación. Greenpeace perdió su solicitud de examen judicial en el Tribunal de Apelaciones: en una resolución emitida el 25 de julio de 2002, dos de los tres jueces concluyeron que permitir a los países importadores que interrogaran sobre la validez de los permisos de exportación, incluso cuando existían ciertas dudas sobre su validez, introduciría también un gran grado de incertidumbre en el comercio internacional. El tercer juez, no obstante, disintió, aceptando el argumento de que la supervivencia de especies en peligro debía tomar una prioridad mayor. Debe aclararse –si es necesario a través de una enmienda de la Reglamentación de la UE– cuáles son las circunstancias por las cuales las autoridades importadoras pueden justificadamente interrogar sobre los permisos de exportación.

### **CITES y la madera**

Actualmente hay diecinueve especies de árboles incluidas en los apéndices de CITES, entre ellas el jacarandá de Brasil (*Dalbergia nigra*) en el Apéndice I y la caoba americana (*Swietenia mahagoni*) del Apéndice II; las diferentes poblaciones regionales del árbol del pehuén (*Araucaria araucana*) aparecen en ambos apéndices. Como resultado de una decisión adoptada en la reciente Conferencia de las Partes de noviembre de 2002, las poblaciones de caoba (*Swietenia macrophylla*) de América Latina serán agregadas al Apéndice II a partir de noviembre de 2003. Sin embargo, una evaluación de 255 especies de árboles realizada en 1998 comparando el criterio de listas de CITES reveló que podrían agregarse aproximadamente 15 especies nuevas al Apéndice I y casi 100 al Apéndice II.<sup>29</sup>

Esos agregados a los apéndices deberían ser acordados en la Conferencia de las Partes. Casi seguramente las propuestas de añadir cantidades importantes de especies nuevas, en especial las que son importantes en el comercio internacional, despertarían una fuerte oposición. Además, una ampliación importante del ámbito de aplicación del acuerdo implicaría tensiones en su funcionamiento.

El Apéndice III de CITES incluye especies sujetas a regulación solamente dentro de la jurisdicción de una parte y para las cuales es necesaria la cooperación internacional para controlar su comercio. Indonesia, por ejemplo, incluyó su población de ramin (*Gonystylus spp.*) en el Apéndice III en abril de 2001, con cuota cero, y la medida se hizo efectiva cuatro meses después. Un efecto secundario inmediato fue el aumento de contrabando de ramin a Malasia, que presentó una reserva con relación a esa inclusión en la lista.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> World Conservation Monitoring Centre, *Contribution to an evaluation of tree species using the new CITES listing criteria* (WCMC, diciembre de 1998). Las especies evaluadas fueron escogidas para ofrecer una “representación razonable de especies de árboles de diversas regiones, climas y grados de comercialización y conservación” (p. 2). Variaba considerablemente la disponibilidad de información sobre determinadas especies de árboles.

<sup>30</sup> Esto significa que Malasia debe ser considerada, a los efectos del comercio de la especie en cuestión, como un Estado que no es parte de CITES.

El comercio con Estados que no son parte de CITES no está autorizado salvo en los casos en que se presente documentación equivalente a los permisos de CITES (o, en este caso, un certificado de origen). Falta ver si en la

## Recomendaciones

- Los gobiernos de la UE deberían tratar de incluir más especies de madera en los anexos de CITES, y alentar a los países productores a que incluyan más especies de madera en las listas del Apéndice III de CITES.
- Debe adoptarse un criterio más coherente para comprobar la validez de los permisos de exportación de CITES en el lugar de importación, si es necesario a través de una enmienda al Reglamento de la UE aclarando cuáles son las circunstancias en que las autoridades importadoras están justificadas a exigir más información sobre la validez de los permisos de exportación.
- Debe investigarse la posibilidad de establecer un vínculo con las disposiciones del Convenio de la OCDE sobre Soborno (ver Sección 2.5). Esto puede dar a los gobiernos poderes adicionales para adoptar medidas contra las compañías involucradas en la adquisición ilegal o utilización de permisos de exportación de CITES.

### 2.5 El Convenio de la OCDE sobre soborno y corrupción

**Resumen:** El Convenio de la OCDE sobre Soborno es un instrumento jurídicamente vinculante cuyos requisitos deben ser incorporados o aplicados a la legislación nacional por sus partes (miembros de la OCDE<sup>31</sup> y otros gobiernos firmantes). El Convenio considera que el soborno de un funcionario público extranjero constituye un delito penal. Como en numerosos casos la tala ilegal implica soborno, el Convenio de la OCDE claramente cumple una función en el control de la tala ilegal. El problema con frecuencia radica en demostrar que ha ocurrido soborno. La eficacia del Convenio aumentaría si todas las partes del Convenio aplicaran las recomendaciones realizadas por la OCDE, tal como excluir a las compañías que han sido encontradas culpables de ofertar en contratos públicos.

El *Convenio de la OCDE sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales* entró en vigor en 1999. Es un instrumento para impedir el soborno en las transacciones comerciales internacionales y exige que los países firmantes promulguen una legislación que penalice el acto de soborno de un funcionario público extranjero. Comprende dos partes: el Convenio, que contiene disposiciones jurídicamente vinculantes, y las *Recomendaciones Revisadas* de 1997 que, si bien no son vinculantes, representan una expresión de voluntad política común.<sup>32</sup> El Convenio establece que los delitos de

---

práctica eso se exige. Sin embargo, la reserva significa que Malasia no está obligada por CITES a regular el comercio de ramin, tanto a la entrada como a la salida de su territorio.

<sup>31</sup> Todos los Estados miembros de la UE han ratificado y aprobado enmiendas a su legislación, para aplicar el Convenio.

<sup>32</sup> En países que ya tienen el marco legal para entablar una acción judicial a sus ciudadanos por delitos cometidos en el exterior (por ejemplo Estados Unidos), esa legislación existente debe ser enmendada de modo que incluya delitos de soborno. En países en los que el soborno de los funcionarios públicos es considerado un delito penal conforme a la legislación de blanqueo de capitales, esta legislación debe ser enmendada de manera de incluir el soborno de funcionarios públicos extranjeros. El gobierno de Portugal adoptó una enmienda a su legislación sobre blanqueo de capitales, y ahora abarca el soborno tanto a escala nacional como en el extranjero.

soborno y corrupción serán sancionados con penas efectivas. Esas penas difieren entre los Estados miembros: por ejemplo, en Portugal varían de uno a ocho años y en Francia llegan hasta los diez años.

La OCDE ha establecido un proceso de supervisión de la traducción del Convenio a la legislación nacional así como a su aplicación. Esta supervisión aspira a examinar la aplicación real del Convenio e identificar los obstáculos a la iniciación de acciones judiciales. Incluye un cuestionario de diecinueve puntos que los gobiernos deben completar.<sup>33</sup>

El Consejo de la OCDE también ha adoptado una recomendación que establece que las compañías no pueden reclamar una reducción de sus impuestos para compensar los sobornos concedidos a funcionarios públicos extranjeros,<sup>34</sup> como es el caso de las donaciones a instituciones de caridad. La mayoría de los firmantes han adoptado una legislación para aplicar esta recomendación. Sólo Bélgica permite todavía que las compañías reclamen la devolución de impuestos por algunos sobornos. Otra recomendación de la OCDE que podría ser importante para la tala ilegal es la que dispone que sus miembros permitan a las autoridades impedir que las compañías liciten para contratos públicos si han sido encontradas culpables de sobornar a un funcionario público extranjero. El Consejo de la OCDE recomienda además, incluir cláusulas anticorrupción en el marco de contrataciones con fondos de ayuda bilateral y multilateral.<sup>35</sup>

#### **Algunos ejemplos positivos:**

- Portugal ha introducido un artículo en su legislación que prohíbe a las personas jurídicas que hayan cometido un delito sancionable con una pena de prisión superior a los seis meses, ofertar en contratos públicos.
- En Grecia, en 2000, el Ministerio de Justicia divulgó un cuestionario entre las oficinas fiscales para que informaran sobre todos los casos que habían implicado la aplicación de la ley sobre soborno y corrupción.

#### **Aplicación actual del Convenio**

En el sector forestal hay varios ámbitos donde pueden darse casos de soborno y corrupción: por ejemplo, en la asignación de una concesión de bosque, en el establecimiento o funcionamiento de una fábrica de celulosa y papel que no respeta normas de protección de salud y ambiental o que no puede conseguir suficiente madera legal para sus actividades; o en la contratación de documentación oficial que legalice la madera “ilegal”, en especial las licencias de exportación (por ejemplo, permisos CITES).

La dificultad radicarán en que los gobiernos de la UE obtengan suficientes pruebas para enjuiciar a los ciudadanos nacionales por delitos de soborno. No obstante, las partes del Convenio están obligadas a cooperar y brindarse entre sí ayuda legal en investigaciones y acciones penales. En

---

<sup>33</sup> Esos asuntos abarcan temas tales como sanciones de contrataciones públicas, organismos de crédito a las exportaciones, códigos de conducta para la inclusión en listas negras, y disposiciones en materia de contabilidad (tales como información clara y precisa).

<sup>34</sup> Recomendaciones del Consejo sobre Impuestos Deducibles a Sobornos a Funcionarios Públicos Extranjeros (Council on Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials), adoptadas por el Consejo el 11 de abril de 1996.

<sup>35</sup> Recomendaciones Revisadas del Consejo sobre la lucha contra el soborno en las transacciones comerciales internacionales, adoptadas por el Consejo el 23 de mayo de 1997.

apoyo a esas investigaciones, deberán crearse directrices que ayuden a identificar los tipos de soborno o corrupción que ocurren en el sector forestal, a partir de un modelo ofrecido por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE.

### Recomendaciones

- Los gobiernos de la UE deben elaborar –a escala nacional o de la UE– directrices en el sector forestal dirigidas a los inspectores fiscales y fiscales públicos para ayudarlos a identificar las posibles formas que el soborno y la corrupción pueden adoptar en el sector forestal.
- Los gobiernos de la UE deben enviar un cuestionario a todos los fiscales públicos para asegurar que informen de todos los casos que impliquen la aplicación de la legislación en materia de soborno a los delitos relacionados con el sector forestal. También deben informarse los problemas que impiden que se entablen acciones legales.

### 2.6 Influenciando la conducta de las empresas: directrices de la OCDE para las transnacionales

**Resumen:** Las Líneas Directrices de la OCDE son un conjunto de recomendaciones que los gobiernos dirigen a las empresas que actúan en o desde el territorio nacional. Si bien son de carácter voluntario para las empresas, son jurídicamente vinculantes para los gobiernos firmantes, a los cuales se les exige que establezcan un Punto de Contacto Nacional para promover las directrices.

La aplicación principal con relación al control de la tala ilegal es a través de un mecanismo de alerta: cualquiera puede reclamar ante el Punto Nacional de Contacto por la conducta de una compañía de un Estado firmante. Si se considera que el caso lo justifica, el Punto Nacional de Contacto da inicio entonces a procedimientos cuyos resultados son dados a conocer públicamente. Las Directrices y las reclamaciones conforme a ellas no dan lugar a investigaciones penales; sin embargo, deben fomentar que las empresas mejoren sus prácticas.

El objetivo general de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales es alentar a las empresas a promover el desarrollo sustentable, desde una perspectiva económica, social y ambiental. Esto significa que deben respetar la legislación nacional y los derechos humanos, contribuir a la formación de capital humano y abstenerse de aceptar o procurar exenciones de los marcos reguladores o estatutarios existentes. Las Directrices requieren además que esas empresas apoyen y promuevan los principios de la política de buena gestión empresarial y apliquen buenas prácticas empresariales, en especial normas de calidad estrictas en sus labores de difusión de información, contabilidad y auditoría.<sup>36</sup> Las Directrices no tienen carácter obligatorio para las compañías de los países de la OCDE, pero son jurídicamente vinculantes para los gobiernos

---

<sup>36</sup> También se alienta a las empresas a aplicar unas normas de calidad rigurosas respecto a la información no financiera, incluida, en su caso, la elaboración de informes ambientales y sociales. La sección sobre medio ambiente promueve sistemas de gestión ambiental que ofrecen un marco interno necesario para controlar los impactos ambientales de una empresa e integrar consideraciones ambientales en las actividades comerciales. La gestión ambiental está destinada a acompañar los impactos directos e indirectos de una compañía. Esto incluiría la gestión de recursos naturales tales como los bosques.



firmantes, entre los que están los treinta miembros de la OCDE<sup>37</sup> más Argentina, Brasil, Chile, Estonia, Lituania e Israel.

La versión más reciente de las Directrices, de 2000, pone decididamente en los gobiernos la responsabilidad de asegurar, a escala nacional, que las compañías observen las Directrices. A efectos de promover y facilitar la aplicación de las Directrices, los gobiernos están legalmente obligados a crear Puntos Nacionales de Contacto. Los Puntos Nacionales de Contacto se organizan de diferentes maneras. Algunos implican un único organismo gubernamental, mientras que otros involucran a varios ministerios, y algunos son incluso órganos tripartitos en los que participa el gobierno, representantes sindicales y empresariales. Hasta la fecha, solo dos incluyen ONGs. Los Puntos de Contacto tienen que elaborar un informe de sus actividades y presentarlo al Comité sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales (CIME, por su sigla en inglés). Se reúnen anualmente con otros representantes para intercambiar sus experiencias. Sin embargo, todavía hay menos de la mitad de los países firmantes que tienen Puntos Nacionales de Contacto funcionando.

Las Directrices incluyen un “sistema de alerta”, que se activa cuando se considera que una compañía contraviene las Directrices. Cualquier organismo legal, incluso ONGs y sindicatos, pueden presentar un caso ante el Punto Nacional de Contacto. No obstante, el punto de contacto de Francia insiste en que las peticiones deben ser canalizadas a través de representantes sindicales y el punto de contacto de Alemania manifestó a una ONG alemana que debía tener un poder antes de estar habilitado a presentar el caso.<sup>38</sup> No es necesario que la compañía declare que actúa en observancia de las Directrices o siquiera que conoce su existencia. El Punto de Contacto debe realizar una evaluación inicial en cuanto a si las cuestiones planteadas merecen un examen más detenido. Ya sea que decida continuar o no, debe informar a las partes interesadas de su decisión y las razones de la misma. Cuando un procedimiento continúa, se espera del Punto Nacional de Contacto que ayude a las partes a resolverlo. Dispone de una gama de opciones, entre ellas ofrecer un foro de discusión, conciliación y mediación. El Punto de Contacto debe recabar ayuda de las autoridades competentes, ONGs, sindicatos y otros expertos. Si las partes no pueden resolver sus diferencias, entonces el Punto de Contacto deberá emitir una declaración pública sobre el caso. Cuando corresponda, puede recomendar a la empresa formas de asegurar que adhieran a las Directrices.

Hasta el momento se han presentado veinte reclamaciones a diferentes Puntos Nacionales de Contacto, pero en ninguno de los casos interviene una compañía forestal. Esto es en parte resultado de la relativamente baja prioridad que se concede a las Directrices comparadas con otros instrumentos tales como el Compacto Global de la ONU. Además, los casos que se presentan ante los Puntos Nacionales de Contacto a menudo reciben un tratamiento muy lento. En el Reino Unido, por ejemplo, un caso bien documentado contra una compañía minera líder se ha demorado casi nueve meses.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelandia, Noruega, Polonia, Portugal, República de Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, y Estados Unidos.

<sup>38</sup> P. Feeney, *Making Companies Accountable: An NGO report on implementation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises by National Contact Points* (2002)

<sup>39</sup> *Ibid*

La prueba real de las Directrices es un informe reciente para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la explotación ilegal de recursos naturales en la República Democrática del Congo.<sup>40</sup> El grupo de expertos nombrado por Kofi Annan, el Secretario General de las Naciones Unidas, enumera 85 empresas multinacionales con sede principalmente en el Reino Unido, Bélgica, Canadá y los Estados Unidos por contravenir las Directrices. El informe establece que: “Los gobiernos de la OCDE tienen la obligación de asegurar que las empresas que estén dentro de su jurisdicción no abusen de los principios del contrato que adoptaron como asunto de ley. Son cómplices cuando no adoptan medidas de reparación”.<sup>41</sup>

### **Aplicación de las Directrices a la tala ilegal**

En la medida que el objetivo principal de las Directrices es promover la aplicación de la legislación nacional en el país en cuestión, los casos de tala ilegal casi ciertamente quedarían dentro de su ámbito de competencia ya que la tala ilegal constituiría un caso claro de violación. Un ejemplo clásico de esto sería cuando una compañía forestal es multada por actividades ilegales o es investigada por el gobierno.<sup>42</sup>

Con relación a los instrumentos internacionales, las empresas deben *considerar* actualmente acuerdos internacionales tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, pero no necesariamente deben aplicar las mejores normas existentes en la gestión y conservación de los recursos naturales. Por lo tanto, es necesario fortalecer las Directrices para promover la adhesión a las mejores prácticas existentes en materia ambiental, social y económica.

Vale la pena considerar si las Directrices deben ser vinculantes. Esto podría ocurrir a escala nacional, a través del requisito por parte de los gobiernos de los Estados miembros de la aceptación de las Directrices por las empresas que solicitan apoyo, sea para organismos de crédito a la exportación o cualquier otra compañía pública o privada de crédito o de seguros. También podría ocurrir a escala de la UE a través de una Directiva sobre la responsabilidad social de las empresas.

No obstante, a más largo plazo, un convenio separado sobre contabilidad y responsabilidad podría ser una herramienta más útil para que los gobiernos aseguren que las empresas que cotizan en la bolsa ya no están más involucradas directa o indirectamente en actividades de tala ilegal. Darle carácter vinculante a la contabilidad de las empresas introduciría derechos para las empresas, ampliaría su responsabilidad, introduciría derechos de reparación para los ciudadanos, establecería derechos comunitarios a los recursos, establecería normas de conducta más rigurosas, introduciría sanciones, ampliaría la función del tribunal penal internacional y mejoraría los controles sobre los monopolios.

### **Recomendaciones**

- Los Puntos Nacionales de Contacto deberían promover y evaluar la utilización de las Directrices entre las compañías forestales basadas en sus países (incluidas las actividades de ultramar de las compañías) y dar a conocer públicamente los resultados.

---

<sup>40</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, Informe final del grupo de expertos sobre la explotación ilegal de recursos naturales y otras formas de riqueza en la República Democrática del Congo, [S/2002/1146] 16 de octubre de 2002.

<sup>41</sup> *Ibid.*, par. 178

<sup>42</sup> Comunicación personal de la OCDE, 2 de octubre de 2002

- Los gobiernos de la OCDE deben investigar a las empresas incluidas en los informes pertinentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

### 3 La promoción de los productos legales en el mercado

#### 3.1 Introducción

Como criterio alternativo para adoptar medidas legales contra los productos de la tala ilegal, o la conducta implicada, los gobiernos y la UE disponen de una variedad de instrumentos que pueden ser utilizados para aumentar la participación en el mercado para productos que es posible identificar positivamente que han sido producidos legalmente. Algunos de esos instrumentos son la certificación (considerada en la Sección 3.2), las políticas de contratación pública (Sección 3.3) y las medidas de la industria para identificar fuentes legales (Sección 3.4).

#### 3.2 Certificación

**Resumen:** el vínculo crucial entre la certificación forestal y la verificación de la legalidad radica en rastrear la producción y el movimiento de la madera y los productos de la madera. Sólo los sistemas de certificación forestal que tengan un riguroso control de la cadena de custodia desde el bosque hasta el lugar en que se etiqueta el producto, y que tengan una norma de certificación donde se especifique la observancia de las leyes, contribuirán al control del comercio de madera de origen ilegal.

La certificación forestal es una herramienta para ayudar a los consumidores a escoger productos éticos y ambientales de bosques manejados con responsabilidad. El proceso de certificación implica la evaluación de determinado bosque comparándolo con los criterios existentes públicamente; únicamente si el bosque cumple con esas normas es certificado. Para que la certificación forestal funcione, es necesario que los consumidores puedan identificar la madera, los productos de la madera o el papel que se originan en bosques bien manejados. Por lo tanto, esos productos necesitan ser etiquetados. Una vez que un bosque es certificado, el propietario del mismo obtiene el derecho de etiquetar productos de ese bosque con el nombre o logo del certificador. No obstante, hay un camino largo y a menudo complicado desde el bosque hasta el punto de venta: la cadena de oferta del producto. Para poder garantizar al consumidor que determinado producto proviene de un bosque bien manejado, es necesario que esta cadena de oferta también esté certificada. Al aspecto de la propiedad y el control de la cadena de oferta del producto se lo denomina “cadena de custodia” (ver también Sección 7.3).

La certificación del manejo forestal responsable es diferente de la verificación legal. La madera de origen legal puede no provenir de bosques bien manejados –en realidad, a menudo no lo hace–. Es claro que el concepto “legal” no significa “sustentable”, ya que hay muchos requisitos más vinculados con la sustentabilidad fuera de la simple legalidad. La adjudicación de un certificado del Forest Stewardship Council (FSC), por ejemplo, requiere el cumplimiento de diez principios y cincuenta y seis criterios específicos de buen manejo del bosque. Sólo el primer principio se relaciona específicamente al cumplimiento legal –los otros se vinculan con otros requisitos de sustentabilidad esenciales.

Si la etiqueta que establece que el producto forestal proviene de bosques bien manejados va a ser utilizada como verificación de que la madera es de origen legal, debe cumplir tres condiciones: 1) la

norma de certificación forestal necesita establecer un requisito claro de que deben cumplirse las leyes nacionales; 2) es necesario que la norma sea aplicada efectivamente; 3) debe haber un control efectivo de la cadena de custodia desde el bosque hasta el lugar en el que se etiqueta el producto.

Para poder excluir efectivamente el contenido no certificado, una cadena de custodia creíble debería incluir tres elementos principales: identificación, segregación y documentación (ver Sección 7.3). La segregación requiere que los clientes guarden físicamente la madera certificada, separada de la madera no certificada en todas las etapas de transporte, producción, distribución, venta y exportación. Para producir productos certificados es necesario conservar registros precisos.

De los cinco sistemas de certificación forestal que están funcionando –Forest Stewardship Council (FSC), el Programa de Certificación de Bosques Paneuropeo (PEFC, por su sigla en inglés), las Normas para el Manejo Forestal Sustentable de la Asociación Canadiense de Normalización (CSA, por su sigla en inglés), la Iniciativa de Manejo Forestal Sustentable (SFI, por su sigla en inglés) de Estados Unidos, y el Sistema de Malasia de Certificación de Madera (MTCC, por su sigla en inglés)–, sólo el FSC y el PEFC cumplen la mayoría de esos requisitos.<sup>43</sup>

El FSC, PEFC y MTCC exigen que la madera sea cosechada respetando las leyes y reglamentos nacionales y forestales. El SFI y el CSA asumen que toda la madera producida por Canadá y Estados Unidos es producida legalmente, lo cual puede darse o no, y no tienen ese requisito.

Todos los sistemas, con excepción del SFI, exigen la certificación de la cadena de custodia para etiquetar un producto. El SFI no exige ningún control de la cadena de custodia, si bien ha creado una etiqueta y –desde setiembre de 2002– la está utilizando. Por lo tanto, no hay forma de verificar si la madera certificada por el SFI realmente proviene de un bosque certificado. Esta práctica contrasta radicalmente con la declaración realizada por la Asociación Americana Forestal y de Papel (AF&PA, por su sigla en inglés) que dice que “la tala ilegal socava la viabilidad de los productos forestales cosechados y comercializados legalmente”.<sup>44</sup>

El FSC, el MTCC, el CSA y el PEFC requieren una cadena de custodia para etiquetar un producto. El FSC exige la segregación para todos los productos que tengan la etiqueta del FSC, con la excepción de los productos fabricados a partir de múltiples fuentes, como en el caso del papel. Para esos productos todavía es necesario identificar las cantidades de material certificado y no certificado que ingresan a la línea de producción. La cadena de custodia del PEFC sólo requiere segregación si se utiliza la declaración de que “*proviene de bosques manejados sustentablemente*”.<sup>45</sup> Permite sistemas de porcentajes promedio mínimos (ver Cuadro 3.1) y sistemas de entrada-salida si se utiliza la declaración de que “*promueve el manejo sustentable del bosque*”.

---

<sup>43</sup> A pesar de que en varios informes se dice que hay numerosos sistemas de certificación forestal, los únicos en funcionamiento en el mundo son el FSC, PEFC, SFI, CSA y MTCC. Hay solo unos pocos más en vías de instrumentación.

<sup>44</sup> Dennis P. Dykstra, George Kuru, Rodney Taylor, Ruth Nussbaum, William E Magrath, y Jane Story, *Technologies for Wood Tracking: Verifying and monitoring the chain of custody and legal compliance in the timber industry*. (Washington DC: Environment and Social Development East Asia and Pacific Region Documento de Discusión, Banco Mundial, Departamento de Medio Ambiente, de próxima aparición).

<sup>45</sup> Hay problemas con esas dos reclamaciones ya que la ISO 14021 establece que “a esta altura no hay métodos definitivos para medir la sustentabilidad o confirmar su concreción. Por lo tanto, no puede hacerse ninguna declaración de sustentabilidad.” (Traducción no oficial.)

### Cuadro 3.1 Requisitos en materia de cadena de custodia de distintos sistemas de certificación forestal

Hay distintas formas de certificar la cadena de custodia. Las tres más ampliamente utilizadas son: 1) segregación, 2) porcentaje promedio mínimo, y 3) entrada-salida.

- La *segregación* exige la separación o segregación física –a través del código de barras de determinados leños, etc.– de la madera certificada y la no certificada durante todas las fases de producción, transporte, exportación, distribución y venta.
- El sistema de *porcentaje promedio mínimo* permite mezclar madera certificada y no certificada en el curso de la producción si se cumplen porcentajes promedio mínimos de madera certificada. Para dar cabida a distintos tipos de industria, la mayoría de los sistemas de certificación tienen diversas aplicaciones del sistema de porcentaje promedio mínimo, que varía del 30% (FSC, MTCC) al 70% (PEFC).
- En el sistema de *entrada-salida*, cuando un porcentaje conocido de madera certificada ingresa en la etapa de procesamiento, se considera que el mismo porcentaje de salida de la producción está certificado. No necesariamente tiene que ser –y es bastante probable que no lo sea– la misma madera que se certificó originalmente.

Para asegurar que no hayan posibilidades de que entre madera de origen ilegal en la cadena de custodia, es esencial la segregación.

- El FSC exige la segregación para etiquetar como certificados sus productos de madera maciza, pero también tiene la opción de que una línea de producción incluya hasta el 30% de madera no certificada en la medida que esté claramente establecido en la etiqueta. Productos de origen múltiple, como madera contrachapada, productos de fibra y papel, deben contener un promedio mínimo de 30% de fibra de madera virgen de fuentes certificadas.<sup>46</sup> El FSC también exige que todo material no certificado en un producto etiquetado no debe provenir de una fuente controvertida –esto está destinado a excluir, entre otros, la madera talada ilegalmente. Las compañías deben tener sistemas que les aseguren que no están utilizando fuentes controvertidas, y comprometerse a sacar de la lista a los abastecedores si se puede demostrar que las fuentes son controvertidas.<sup>47</sup>
- El MTCC no exige la segregación pero permite sistemas de entrada-salida en su cadena de custodia. Para la madera maciza, el porcentaje de material certificado debe ser un mínimo de 70%, basado en un promedio oscilante; para la fibra de madera el porcentaje mínimo de material certificado debe ser 30%.
- La cadena de custodia de PEFC exige la segregación únicamente si se utiliza la declaración “*proviene de bosques manejados sustentablemente*” y permite sistemas de porcentaje promedio mínimo y de entrada-salida si se utiliza la declaración “*promueve el manejo forestal sustentable*”.

<sup>46</sup> El FSC ha cambiado recientemente su política y pronto estará certificando el 100% de los productos reciclados así como también productos que contienen material reciclado y material virgen certificado, cuyos porcentajes deberán ser indicados en la etiqueta.

<sup>47</sup> Políticas del FSC, sección 3 sobre “contenido no certificado y fuentes controvertidas”

- El SFI no tiene cadena de custodia.

En suma, es, pues, poco probable (si bien no imposible) que se encuentre madera de origen ilegal en productos de madera maciza con una etiqueta FSC o en productos con una etiqueta PEFC “*de bosques manejados sustentablemente*”. No puede decirse lo mismo de la etiqueta SFI, la etiqueta MTCC o la etiqueta “*promueve el manejo forestal sustentable*” del PEFC.

Por último, si bien ha habido un crecimiento exponencial en el sector de los bosques certificados, que llegó a 109 millones de hectáreas certificadas en enero de 2002, esto todavía quiere decir que menos del 3% de los bosques del mundo están certificados como “bien manejados”.<sup>48</sup> Es una cifra pequeña, en especial si se considera el hecho de que la mayoría de los bosques incluidos en esta cifra han sido certificados por sistema que, en realidad, no cumplen los requisitos como para un sistema de certificación de bosques creíble que pueda contribuir realmente a excluir del mercado la madera de origen ilegal. Por lo tanto, la contribución de la certificación de los bosques a resolver el problema de la ilegalidad todavía es pequeña.

### Recomendaciones

- Los gobiernos de la UE deben asegurar que todos los sistemas de certificación que funcionan dentro de la UE tienen: 1) una norma de certificación forestal que exige claramente que deben obedecerse las leyes nacionales; 2) un sistema instalado que asegure que se aplique efectivamente la norma; 3) un control efectivo de la cadena de custodia desde el bosque hasta el lugar en el que se etiqueta el producto. Hasta la fecha, sólo el FSC cumple esos requerimientos.
- Debe hacerse una clara distinción entre certificación y etiquetado para el manejo sustentable del bosque, y certificación (posiblemente sin etiquetado) para el cumplimiento legal. El cumplimiento legal no es y no debe ser una etiqueta ecológica.

### 3.3 Contratación pública

**Resumen:** En su calidad de grandes compradores de madera y productos de la madera, los gobiernos y las autoridades locales pueden ser utilizadas para afectar el mercado de manera significativa. Muchos Estados miembros están elaborando políticas en materia de contratación, las cuales deben ser acordes a la Directiva de Contratación Pública de la UE, que está actualmente en vías de ser adoptada. Las políticas de contratación y las políticas de contratación pública de la UE podrían ser utilizadas para dar preferencia a la madera producida legalmente, garantizando una parte importante del mercado. Sin embargo, esto es posible únicamente si la Directiva de la UE permite tales medidas.

La legislación actual de la UE en el campo de la contratación pública data de principios de 1970 y está abarcada por cuatro Directivas diferentes que tienen que ver con servicios, suministro, trabajos e instalaciones. Estas cuatro Directivas serán finalmente reemplazadas por dos Directivas, cuyos

---

<sup>48</sup> Esta cifra incluye la certificación forestal que no puede ser considerada creíble ya que carece de una cadena de custodia. Simula M, Indufor, *Tropical Forest Certification Schemes* (ITTO 2002)



contenidos están actualmente en vías de ser adoptados. Está en discusión la aplicación de las Directivas viejas y nuevas a la “contratación ecológica”. Es obvio que cuando se establecen las especificaciones técnicas de una oferta pueden incluirse algunos criterios ambientales, pero la Comisión ha argumentado que ese criterio no puede ser considerado en la etapa de la adjudicación, ya que no necesariamente conlleva una ventaja económica que beneficie directamente a la autoridad pública.

Se han tomado medidas legales contra varias autoridades públicas que han intentado hacer eso, pero en el caso más reciente que se refiere a la compra de ómnibus de baja emisión por la Municipalidad de Helsinki, el abogado general de la UE resolvió que la posición de la Comisión estaba equivocada y que podían darse puntos extra a los vehículos de baja emisión en la etapa de la adjudicación. En setiembre de 2002,<sup>49</sup> el Tribunal Europeo dispuso que cuando una autoridad contratante decide sobre la adjudicación de un contrato, es posible que sólo tome en consideración criterios (que podrían estar relacionados con el ambiente) que están vinculados con la materia del tema y que no confieran una libertad de elección irrestricta a la autoridad. Por lo tanto, la resolución del Tribunal autorizó a la Municipalidad de Helsinki a considerar factores no económicos (tales como niveles de ruido o contaminación) para escoger sus ómnibus. Es así que el Tribunal sostuvo que en la etapa de la adjudicación pueden tomarse en cuenta criterios ambientales en la medida que cumplan una serie de criterios, como el de vincularse al tema de la materia, y ser aplicados de manera transparente y no discriminatoria.

La resolución se vincula a la ley actual; no obstante, según DG Internal Market<sup>50</sup> las nuevas Directivas no contradicen esta resolución. Por el contrario, el recital 31 del acuerdo político del 21 de mayo establece explícitamente que los criterios para la adjudicación pueden ser de naturaleza cualitativa y tomar en cuenta cuestiones ambientales, siempre y cuando estén justificados por la materia del tema del contrato, sean objetivos y mensurables.

Los Estados miembros elaboran sus propias políticas en materia de contratación pública dentro del marco de las Directivas de la UE. Varios Estados miembros han tratado de incorporar criterios de sustentabilidad, si bien sólo uno, el Reino Unido, intenta explícitamente utilizar también criterios legales.

- **En el Reino Unido**, el 27 de julio de 2000, el gobierno anunció que “la orientación voluntaria actual en materia de asuntos ambientales en la compra de madera hará que la búsqueda de compra de madera y productos de la madera de fuentes sustentables y legales se convierta en un compromiso vinculante para todos los departamentos y organismos gubernamentales centrales”.<sup>51</sup> Este compromiso ha sido reiterado en varias ocasiones, más recientemente en una carta del gobierno a Greenpeace Reino Unido<sup>52</sup> en la que establece que es política del Reino Unido “aplicar una política de contratación pública en materia de madera que procura comprar productos forestales sólo de fuentes legales y sustentables”. No obstante, la aplicación de este compromiso hasta la fecha ha sido lento y ha revelado la escasa información que en realidad poseen los compradores de los departamentos acerca de las fuentes de la madera.

---

<sup>49</sup> ECJ el 17 de septiembre de 2002 en el caso C-513/99 ‘Stage Coach’

<sup>50</sup> Comentarios sobre el proyecto del informe FERN RIIA por DG Internal Market, 29 de noviembre de 2002

<sup>51</sup> Michael Meacher (Ministro de Medio Ambiente), Comunicado de prensa 516 de DETR, 28 de julio de 2000

<sup>52</sup> Carta del parlamentario Michael Meacher a Stephen Tindale, Director Ejecutivo de Greenpeace UK, 26 de junio de 2000

Un informe emitido en julio de 2002 por ERM, consultora del gobierno del Reino Unido, bosquejó un posible sistema para aplicar la declaración de política del Reino Unido.<sup>53</sup> Propone un criterio escalonado, con tres variantes: “legal”, “legal y en progreso hacia sustentable” y “legal y sustentable”, cada uno definido con relación a un conjunto de criterios. “Legal” es definido como: i) el productor tiene derechos de uso legal del bosque; y ii) el productor cumple las leyes y códigos de práctica del país en el cual se sitúa el bosque y que competen al manejo del bosque y la reducción de los impactos de la gestión del bosque en las personas y el medio ambiente. Además, se propone que en todas las especificaciones debe insertarse una cláusula que exija la observancia de CITES.

El objetivo último es que todas las compras deben ser “legales y sustentables”. En consecuencia, se recomienda que se establezca como norma este nivel, y sólo si las ofertas no pueden cumplir los requisitos de “legal y sustentable” se considerarán las ofertas con relación a las otras variantes. Además, el informe recomienda establecer un “punto central de experiencia” para brindar orientación y ayuda a los compradores de gobierno en los que los sistemas de certificación y otros tipos de evidencia cumplen los criterios.

En nuestra opinión, algunos sistemas existentes, como el FSC, cumplirían esos criterios; pero es importante señalar que los abastecedores también tendrían la oportunidad de demostrar que sus productos cumplen los criterios aún si no estuvieran certificados. Este es un punto importante en materia de política de contratación, tanto en el marco de la UE como de la OMC; es necesario definir los criterios que se requiere que se cumplan, y no simplemente el o los sistemas que los cumplen.

El gobierno del Reino Unido está considerando actualmente las recomendaciones de los consultores y se espera que emita una declaración a comienzos de 2003. Como el informe ha sido objeto de amplias consultas, se espera que el gobierno adoptará la mayoría de las recomendaciones.

- **En Alemania**, varias autoridades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal tienen políticas de contratación pública que sólo permiten la utilización de productos de madera tropical si están certificados como provenientes de bosques bien manejados. Sin embargo, esto no necesariamente excluye la madera de origen ilegal –y en muchos casos es sólo un requisito para madera originaria de bosques tropicales.

Las consecuencias en la OMC de la política de contratación son consideradas a continuación, en la Sección 7.5.

## **Recomendaciones**

- Todos los Estados miembros de la UE deben adaptar políticas en materia de contratación pública de manera de incorporar criterios de legalidad –y, como algo ideal, criterios de sustentabilidad.
- Es necesario que el actual proyecto de Directiva de la UE sobre Contratación Pública deje en claro que los criterios de legalidad y sustentabilidad son justificados tanto en la etapa de la oferta como de la adjudicación.

---

<sup>53</sup> *Procurement of timber products from legal and sustainable sources by government and its executive agencies*, Environmental Resources Management (julio de 2002)

### 3.4 Iniciativas de la industria

**Resumen:** la industria europea de importación de madera puede adoptar medidas para garantizar que sus productos provengan de fuentes legales sin intervención alguna del gobierno y en especial donde han forjado relaciones de relativo largo lazo con los abastecedores de los países productores. Algunos órganos de la industria, como la Federación del Comercio de Madera del Reino Unido, han elaborado un código de conducta y muchos han realizado declaraciones denunciando la tala ilegal. No obstante, no hemos encontrado que la industria de importación de madera haya adoptado hasta ahora medidas más concretas.

La industria, por supuesto, es libre de tomar medidas sin necesidad de intervención por parte del gobierno, o se la puede alentar a que lo haga sin que haya que cambiar las reglamentaciones.

- **En el Reino Unido**, la Federación de Comercio de Madera (TTF, por su sigla en inglés), que representa a la mayoría de los importadores del Reino Unido, publicó un código de conducta en el verano de 2002.<sup>54</sup> Incluye las declaraciones que dicen: “Los miembros realizarán sus negocios conforme a la ley y cumpliendo con todas las disposiciones legales pertinentes, y las transacciones comerciales se harán de manera justa y responsable”<sup>55</sup> y “Los miembros están comprometidos a traer la madera y los productos de la madera de bosques legales y bien manejados. Los miembros condenan sin reserva las prácticas de tala ilegal y se comprometen a trabajar con abastecedores y otros agentes interesados con miras a su completa eliminación”.<sup>56</sup> El incumplimiento del Código podría provocar la imposición de multas, suspensión de membresía o expulsión de la Federación. En realidad, esto no implica sanciones particularmente severas. No obstante, el Código es una señal alentadora de la conciencia de la industria británica acerca del tema. El personal de TTF tiene prevista una visita a Indonesia para despertar conciencia entre los abastecedores con relación al Código.
- **En Holanda**, la industria de la madera está trabajando en un nuevo Código de conducta, que incluirá una posición en contra de la madera de origen ilegal. Actualmente no se dispone de detalles.

Un camino alternativo hacia el mismo fin involucraría a los importadores y/o minoristas que identifican la fuente únicamente de productos *certificados*, en los que se garantiza la legalidad (ver la discusión de las Secciones 3.2 y 7.3):

- IKEA, el mayor minorista del mundo por volumen de madera maciza, utiliza un criterio en etapas para asegurar que su madera provenga de origen legal y que las actividades de manejo del bosque cumplan las normas ambientales.
- En el Reino Unido, la minorista B&Q realizó un compromiso a fines de la década de 1990 para comprar productos de la madera sólo de bosques que estuvieran certificados de manera independiente como bien manejados. El 80% de sus productos están ahora certificados por el FSC, y el resto es madera certificada (por el Sistema de Certificación Forestal Finandés) proveniente de Finlandia.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Ver [www.ttf.co.uk](http://www.ttf.co.uk)

<sup>55</sup> Código de Conducta de TTF, párrafo 8.1.

<sup>56</sup> Código de Práctica Ambiental de TTF, párrafo 1.

<sup>57</sup> Ver [www.diy.com/aboutbandq/sustainability/history/Timber\\_history.pdf](http://www.diy.com/aboutbandq/sustainability/history/Timber_history.pdf)

- Las asociaciones industriales CEPI, ATIBT y AF&PA han realizado declaraciones pero –hasta donde sabemos– no han adoptado más medidas.

### **Recomendaciones**

- Como primera medida, los gobiernos de la UE deberían alentar a las asociaciones industriales de sus propios países a realizar compromisos públicos enfocados a la eliminación de la madera ilegal y a aplicar códigos de conducta para tal fin.

## 4 El control de las fuentes de inversión

### 4.1 Introducción

El financiamiento de fuentes públicas y privadas en la UE es una fuente importante de inversión para numerosas compañías madereras y otros sectores de la industria forestal de los países productores. Como gran parte de esta actividad es ilegal, es inevitable que parte de ese dinero esté ayudando a sostener la ilegalidad. Consideramos en esta sección la gama de opciones de que disponen los gobiernos para apartar la inversión de fuentes potencialmente ilegales. Esto abarca a las agencias de crédito a la exportación (Sección 4.2), bancos y otras fuentes privadas de inversión (Sección 4.3) y aseguradores (Sección 4.4).

### 4.2 Agencias de crédito a la exportación

**Resumen:** Numerosas agencias de crédito a la exportación con sede en la UE están apoyando financieramente a compañías y proyectos involucrados en la tala ilegal. A diferencia de las agencias de crédito a la exportación de Estados Unidos y Japón, algunas de las cuales tienen ciertas directrices ambientales básicas, la mayoría de las agencias de crédito a la exportación europeas no están obligadas a seguir directrices ambientales o sociales. Para garantizar que las agencias de crédito a la exportación no estimulen la tala ilegal, los gobiernos de la UE deberían adoptar normas ambientales y sociales para la intervención de las agencias de crédito a la exportación, así como asegurar que aumenten la transparencia y permitan una evaluación independiente y un control de sus prácticas.

Las agencias de crédito a la exportación y las aseguradoras de inversión (conocidas comúnmente como ECAs, por su sigla en inglés) son organismos públicos o semipúblicos que brindan préstamos, garantías y seguros con respaldo del gobierno, a empresas que procuran hacer negocio en países donde se juzga que el clima de inversión tiene demasiados riesgos como para financiar empresas convencionales.

La mayoría de los países de la OCDE poseen por lo menos uno de esos organismos. Actualmente, las agencias de crédito a la exportación y las aseguradoras de inversión apoyan a escala mundial actividades de comercio e inversión de un orden estimado en 432.000 millones de dólares –aproximadamente el 10% de las exportaciones mundiales–.<sup>58</sup> Los préstamos a más largo plazo y las garantías de las agencias de crédito a la exportación y las aseguradoras de inversión se cuadruplicaron entre 1988 y 1996, de 26.000 millones de dólares a 105.000 millones por año –el doble de la cantidad total de ayuda oficial mundial para el desarrollo–. Las agencias de crédito a la exportación y las aseguradoras de inversión ofrecen la mayor fuente de apoyo del contribuyente individual a proyectos en el Sur y Europa del Este, suscribiendo proyectos varias veces mayores en

---

<sup>58</sup> Berne Union (Unión Internacional de Crédito y Aseguradores de Inversión) Yearbook, 2002. Entre 1982 y 2000, los miembros de Berne Union ofrecieron apoyo a las exportaciones mundiales equivalente a 6.888 millones de dólares, aproximadamente 350.000 millones de dólares al año, y un apoyo a las inversiones extranjeras directas de 112.000 millones de dólares. Las declaraciones pagas a los miembros en ese periodo ascendieron a unos 169.000 millones de dólares; ver <http://www.berneunion.org.uk/about.html>

volumen que la financiación anual total de todos los Bancos Multilaterales para el Desarrollo. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de esos bancos, gran parte de las agencias de crédito a la exportación y las aseguradoras de inversión no están sujetas a directrices ambientales, de derechos humanos o de desarrollo vinculantes. Tal vez no sea motivo de asombro la participación de algunas agencias de crédito a la exportación y las aseguradoras de inversión en proyectos destructivos.

Con la excepción de Irlanda, los 15 Estados miembros de la UE tienen agencias de crédito a la exportación y aseguradoras de inversión. La mayoría de las que están basadas en la UE no tienen criterios para evaluar los impactos ambientales y sociales de los proyectos que apoyan; la UE está muy por detrás de Estados Unidos y Japón en este aspecto. Los proyectos apoyados por agencias de crédito a la exportación y aseguradoras de inversión contribuyen a la explotación ilegal de los bosques ya sea directamente, como en Indonesia donde se estima que las fábricas de papel y celulosa extraen el 40% de la madera que consumen de fuentes ilegales,<sup>59</sup> o indirectamente por la apertura de zonas de bosque para proyectos de infraestructura y oleoductos o por la utilización en la construcción de madera cosechada ilegalmente.<sup>60</sup>

#### **Cuadro 4.1 Algunos ejemplos de agencias de crédito a la exportación y aseguradoras de inversión de la UE que apoyan la tala ilegal y la destrucción de bosques**

Varias agencias de crédito a la exportación y aseguradoras de inversión con sede en la UE apoyan proyectos que contribuyen a la tala ilegal. Algunos ejemplos son:

- Finnvera, Finnish Guarantee Board y agencias de crédito a la exportación y aseguradoras de inversión de España, Dinamarca, Bélgica, Suecia y Alemania, apoyaron la construcción de fábricas de celulosa y papel en Indonesia, y el 40% de la madera que han consumido provino de fuentes ilegales.<sup>61</sup>
- Asia Pulp and Paper (APP) es un caso claro: APP es propietaria de la fábrica de celulosa Indah Kiat en Perawang, Sumatra, financiada a través de un paquete de inversión de 500 millones de dólares con el apoyo de Finnvera, Finnish Guarantee Board, CESCE de España, Exportkreditfonden de Dinamarca, y Export Development Corporation de Canadá. Durante años la fábrica ha tenido numerosos conflictos referidos al origen de su madera para celulosa. En 2001, APP solicitó un cese del pago de la deuda después de haber quedado en una situación en la que no pudo seguir pagando su deuda de 13.400 millones de dólares. Sobre APP pesan sospechas de que compra madera de origen ilegal.
- La agencia belga de crédito a la exportación, Office National du Ducroire, y la agencia de crédito a la exportación italiana, SACE, ofrecieron apoyo a proyectos de la petroquímica<sup>62</sup> que dieron lugar a actividades de tala ilegal ya sea directamente con fines de construcción o indirectamente por la apertura de nuevas zonas.

---

<sup>59</sup> Chris Barr, *Profits on Paper: The political economy of fiber, finance, and debt in Indonesia's pulp and paper industries* (CIFOR y WWF, 2000).

<sup>60</sup> Chantal Marijnissen, *Export Credits Fuelling Illegal Logging* (documento informativo de FERN, 2002).

<sup>61</sup> Ed Matthew, *Paper Tiger, Hidden Dragon* (FoE, junio de 2001).

<sup>62</sup> Chantal Marijnissen, *op. cit.*

## Legislación de la UE en materia de agencias de crédito a la exportación

La Directiva de la UE en materia de armonización de las principales disposiciones relativas al seguro del crédito a la exportación para transacciones<sup>63</sup> está destinada a armonizar las disposiciones legales de los Estados miembros en materia de sistemas oficiales de seguros de crédito a la exportación de mediano y largo plazo, para evitar distorsiones de competencia entre empresas de la Comunidad. Su ámbito es puramente financiero. La Comisión publicó recientemente un informe<sup>64</sup> sobre la experiencia adquirida y la convergencia lograda con la Directiva. La comisión propone enmendar la Directiva del Consejo con enmiendas que incluyan temas como transparencia y revelación de la información. Podrían introducirse otras enmiendas que exijan que toda la legislación de la UE relativa a instituciones financieras y protección ambiental y social pueda ser directamente aplicable a las agencias de crédito a la exportación y las aseguradoras de inversión.

### Recomendaciones

- Los Estados miembros de la UE deben garantizar que la legislación de la UE que regula el sector financiero y protege los derechos sociales o el ambiente, sea aplicada efectivamente a las actividades y proyectos financiados y asegurados por agencias europeas de crédito a la exportación.
- Los gobiernos deben asegurar que las agencias europeas de crédito a la exportación apliquen las mejores normas ambientales y sociales y procedimientos disponibles en todas sus operaciones; deben aumentar las prácticas de revelación de la información de sus agencias de crédito a la exportación y las aseguradoras de inversión en la información básica de proyectos/información de proyectos básicos, y en evaluaciones de impacto ambiental, social y en materia de derechos humanos así como análisis económicos; y deben aplicar el control independiente de terceros en los proyectos, comparándolos con las normas antes mencionadas una vez que entren en vigor.<sup>65</sup>

### 4.3 Los bancos y otras fuentes de inversión

**Resumen:** el financiamiento de fuentes privadas –bancos, fondos de inversión y pensiones– puede ser una fuente importante de ingresos para las empresas madereras y otros sectores de la industria forestal. Algunos, como ABN-AMRO, ya han anunciado que no financiarán compañías forestales involucradas en actividades de tala ilegal o relacionadas con ello, y que no comprarán madera proveniente de dichas actividades. Otras instituciones financieras deberían seguir este ejemplo. La UE y las autoridades de los Estados miembros deben adoptar medidas para alentar –y a su debido tiempo exigir– a las instituciones financieras que elaboren políticas y planes de acción

---

<sup>63</sup> 98/29/EC del 7 de mayo de 1998.

<sup>64</sup> Comisión COM (2002) 212 final: Experience gained and the convergence achieved in applying the provisions laid down in the Directive on medium and long term export credit insurance.

<sup>65</sup> Una coalición de más de 60 ONGs europeas presentó una lista de directrices ambientales y sociales para organismos de crédito a la exportación y de seguro de inversiones, disponible en [www.fern.org](http://www.fern.org)

para garantizar que no se financiará a compañías que participen en prácticas de tala ilegal. Esto también facilitaría la aplicación de legislación en materia de blanqueo de capitales.

Junto con las fuentes públicas de financiamiento para la inversión en actividades de tala, son también muy importantes las fuentes privadas como los bancos y los fondos de pensión e inversión. En muchos países desarrollados esas instituciones están cada vez más presionadas para asegurar que sus inversiones sean social y ambientalmente responsables, y el sector de “inversión ética” está creciendo rápidamente, si bien el punto de partida es muy bajo.

Uno de los elementos clave de esta presión es asegurar que los bancos adopten medidas de diligencia debida más severas en circunstancias en las que tengan motivos para creer que su cliente puede estar comprometido en actividades delictivas. Dado que la mayoría de las actividades de tala de numerosos países son reconocidas como ilegales, para un banco esto debería ser una señal clara de que alguno de sus clientes que actúe en negocios forestales en esos países podría estar cometiendo delitos forestales. Esas medidas de diligencia debida en realidad serían prácticas de buen negocio, ya que la ilegalidad, por definición, significa mayor riesgo. Dos importantes compañías sospechosas de Indonesia, por ejemplo, incumplieron el pago de préstamos por un millón de dólares de entidades bancarias.

En respuesta a esas presiones, varias instituciones están elaborando políticas específicas para manejar inversiones en el sector forestal. El banco ABN-AMRO, por ejemplo, con sede en Holanda, ha adoptado las siguientes medidas: ningún tipo de financiamiento para compañías o proyectos de bosques primarios y/o de alto valor de conservación; ninguna connivencia con la tala ilegal; ninguna utilización ilegal o incontrolada de incendios; una política y práctica clara de respeto de los derechos indígenas; y una “escala de sustentabilidad” amplia, con una serie de criterios para evaluar inversiones potenciales. Esto es claramente una iniciativa valiosa, y podría ser adoptada por otros bancos e instituciones financieras.

A escala internacional, el *Comité de Basilea del Banco de Pagos Internacionales* formula normas y directrices de supervisión amplias y recomienda declaraciones de “la mejor práctica” con la expectativa de que las autoridades, de manera individual, adopten medidas para aplicarlas a través de acuerdos pormenorizados –si bien sus actividades no tienen fuerza legal en sí mismas–. En los últimos años el Comité ha actuado más agresivamente para promover normas de supervisión racional en todo el mundo. En octubre de 2001, el Comité publicó un informe –*Customer Due Diligence for Banks*– sobre la debida diligencia del cliente con los bancos.<sup>66</sup> Entre los elementos básicos figuran prácticas de aceptación e identificación completa del cliente, el monitoreo de las transacciones en curso y un sólido programa de gestión del riesgo. En setiembre de 2002, la Conferencia Internacional de Supervisores de Bancos, que representaba a reguladores de casi 120 países, reconoció el informe como la norma acordada, admitió que la debida diligencia del cliente es una responsabilidad prudente y acordó promover los principios del informe para que fuera adoptado por sus bancos y otras instituciones financieras receptoras de depósitos.

No obstante, hay un límite para el grado en que las instituciones bancarias pueden controlar la tala ilegal por su cuenta. Una compañía podría recibir un préstamo ligado por el cual un banco financiaría de buena fe proyectos de una compañía no forestal, liberando así otros fondos dentro

---

<sup>66</sup> Ver <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>



de esa compañía que podrían a su vez ser invertidos en una compañía forestal (infractora). También, una compañía podría ser financiada por otras fuentes además de un préstamo comercial, como por ejemplo por la emisión de valores.

## Recomendaciones

- Los reguladores del sector financiero europeo deberían elaborar directrices específicas para la industria con relación a las actividades del sector forestal, que especifiquen que las compañías que deseen comprar acciones en los mercados financieros de la UE deben dar a conocer los posibles riesgos que corren con relación a los delitos forestales. Esto debería alentar a todas las instituciones financieras de la UE a adoptar políticas y directrices específicas para las inversiones en el sector forestal.
- Los reguladores de la banca de la UE deberían promover este criterio en todo el mundo, en el Comité de Basilea y en la Conferencia Internacional de Supervisores de Bancos.

## 4.4 Aseguradores

**Resumen:** los buques que transportan madera casi siempre están asegurados, pero es muy probable que la póliza de seguro no fuera válida si se descubriera que el cargamento es ilegal. Este tema debería ser sometido a mayor discusión con las compañías aseguradoras y los agentes aseguradores.

Los buques que transportan madera tropical están casi siempre asegurados. Normalmente, los costos de los seguros superan el valor de la madera en un 10%. El seguro puede ser organizado por el comprador, el vendedor o ambos.<sup>67</sup> En la mayoría de los casos la póliza de seguros es emitida por un agente de seguros, quien posteriormente hará los arreglos como para que las compañías de seguros compren la póliza por un determinado porcentaje, utilizando una póliza de seguros estándar.

Sería posible incluir una disposición en la póliza de seguros que permitiera la cancelación de cualquier seguro en el caso de que el buque contuviera materiales ilegales. Sin embargo, las leyes existentes que rigen los seguros marítimos podrían estipular esto en algunos casos.

- **En el Reino Unido**, la póliza de seguros estándar no contiene referencias específicas al tema, pero la legislación pertinente<sup>68</sup> sugiere que un requisito esencial del contrato de seguro es que el cargamento sea legal. No queda claro si se anularía igualmente el contrato en caso de que el transportista pudiera demostrar que no conocía la naturaleza ilegal del cargamento.
- **En Holanda**, la póliza de seguro estándar utilizada para embarques<sup>69</sup> contiene una disposición específica sobre narcóticos ilegales.<sup>70</sup> La disposición dice que la compañía de seguros no tiene

---

<sup>67</sup> Si la madera es comprada FOB (Libre de Impuestos a Bordo), el transporte y el seguro deberá ser arreglado por el comprador, si la madera es comprada CIF (Costo de Seguro de Flete/Cost Insurance Freight) el vendedor tendrá que organizar y pagar el transporte y el seguro.

<sup>68</sup> La Ley de Seguros Marítimos de 1906 y la Ley de Transporte de Mercancías por Mar de 1971.

<sup>69</sup> De Algemene Voorwaarden 'Nederlandse Beurs-Goederen Polis' 1991.

<sup>70</sup> Artículo 16. Verdovende Middelen

la responsabilidad de pagar por daños o pérdida si el cargamento está comprendido en acuerdos internacionales relacionados con narcóticos, independientemente de que Holanda sea parte de esos acuerdos o no. Esta disposición podría haber sido agregada debido a la adopción de la Directiva de Blanqueo de Capitales de 1991 de la UE, que se aplicaba sólo a narcóticos.

### **Recomendaciones**

- Este es un ámbito complejo que requiere mayor estudio y discusión con las compañías de seguros y los agentes aseguradores. No obstante, podría ser otra arma en el arsenal de medidas que pueden ser utilizadas contra la tala ilegal y el comercio de madera ilegal.

## 5 Marcos mundiales

### 5.1 Introducción

En un espacio más amplio que la UE, hay una serie de acuerdos e instituciones mundiales que son potencialmente importantes para el control de la tala ilegal y el comercio de madera ilegal. Algunos de los más importantes son el Convenio del Comercio Internacional de Especies en Peligro (CITES), considerado a continuación en la Sección 2.4, y una serie de foros internacionales en los que se están dando discusiones sobre tala ilegal (Sección 5.2). Hay una serie de acuerdos internacionales que ya aplican controles al comercio, tales como sistemas de concesión de licencias, en la búsqueda de sus objetivos, y algunas de las lecciones que dan esas experiencias pueden ser de interés para el control de la tala ilegal (Sección 5.3).

### 5.2 Foros internacionales

**Resumen:** una serie de instituciones y acuerdos internacionales han comenzado en los últimos años a discutir los temas relacionados con la tala ilegal, si bien como resultado pocos de ellos han adoptado realmente medidas concretas. No obstante, puede ser valioso dar una amplia discusión de los temas. Debería alentarse que haya más iniciativas orientadas a la acción, tales como el proceso de la Aplicación de la legislación y la política de gestión en el ámbito forestal (FLEG, por su sigla en inglés).

Además de CITES (ver Sección 2.4), algunas de las instituciones y acuerdos más importantes son:

- *La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, la organización líder de la ONU en materia de agricultura, pesca y bosques, está considerando actualmente las contribuciones que puede hacer para resolver el problema de la tala ilegal.<sup>71</sup> Su experiencia con la pesca ilegal puede servir, ya que hay cierto paralelismo con la tala ilegal.
- El *Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques* fue creado en el año 2000. Si bien brinda un foro para la discusión de todos los temas relacionados con la forestación, existen profundas divisiones dentro de sus miembros en temas tales como comercio y medio ambiente, transferencia de tecnología, política de gestión y comercio ilegal.
- La *Organización Internacional de Madera Tropical* (ITTO, por su sigla en inglés), con 57 países miembros que representan el 95% del comercio mundial de madera tropical y el 75% de los bosques tropicales del mundo, actúa como foro para la discusión y elaboración de políticas y también financia proyectos. El ITTO está emprendiendo actualmente una serie de estudios sobre estadísticas del comercio de madera, intentando examinar las grandes discrepancias entre los datos de importación y exportación en todo el mundo y el grado en que pueden deberse al

---

<sup>71</sup> Si bien el informe de una reunión de expertos sobre “Opciones de política para mejorar el cumplimiento de la ley forestal”, realizado en enero de 2002, todavía no ha aparecido en la página web de la FAO.

comercio ilegal de madera (no declarada en el lugar de exportación). El Acuerdo Internacional de Comercio Tropical (ITTA), la base legal del ITTO, expirará en 2006 y las negociaciones sobre un nuevo ITTA comenzarán en 2003.

- El *Convenio sobre la Diversidad Biológica* establece un marco general para la conservación de la biodiversidad. La tala ilegal fue discutida en la Sexta Conferencia de las Partes en abril de 2002, pero resultó un debate controvertido. Incluso el término “tala ilegal” provocó cierta oposición; al final las partes acordaron utilizar la frase “cosecha no autorizada”. Se hará una serie de estudios de caso que enfoquen el impacto de la cosecha no autorizada en la fauna y las comunidades locales así como en la pérdida de ingresos, y los estudios también “identificarán la relación que existe entre el consumo en los países consumidores y las actividades no autorizadas de cosecha, incluso a través del comercio internacional”.<sup>72</sup>
- En 1998, los ministros exteriores del *Grupo de los 8*<sup>73</sup> acordaron un Programa de Acción en materia de Bosques. El Reino Unido aceptó actuar como punto focal para la acción en materia de tala ilegal, que a su debido tiempo provocó, entre otras cosas, al acuerdo bilateral entre el Reino Unido e Indonesia (ver Sección 6.2). El Programa de Acción concluyó en 2002; señaló las medidas adoptadas por los países del Grupo de los 8, tales como una evaluación de las políticas de contratación pública, y la prestación de ayuda técnica a los países productores, y el reconocimiento de que “hasta ahora los avances en materia de la aplicación de la legislación y la política de gestión en el ámbito forestal están apenas en sus inicios. La tala ilegal, el comercio y la corrupción asociados son temas que continuarán siendo tratados en diversos foros internacionales como asuntos prioritarios”.<sup>74</sup>
- La *Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable* se realizó en Johannesburgo en agosto/setiembre de 2002. El Plan de Aplicación final de la Cumbre incluye el compromiso de “adoptar medidas inmediatas en materia de aplicación de la ley forestal nacional y el comercio internacional ilegal de productos forestales, entre ellos los recursos biológicos forestales, con el apoyo de la comunidad internacional, y ofrecer crear capacidad humana e institucional con relación a la aplicación de la legislación nacional en esos sectores”.<sup>75</sup> Además de los resultados formales, en la Cumbre se dio una amplia gama de resultados informales (llamados de “tipo 2”), o asociaciones para la aplicación, que reunieron a gobiernos, organizaciones intergubernamentales y actores no gubernamentales tales como grupos comerciales, comunitarios y ONGs. Varios tienen que ver con la tala ilegal, entre ellos en especial *Asia Forest Partnership* –que incluye la creación de sistemas de rastreo y verificación de la madera, medidas para eliminar la exportación e importación de madera cosechada ilegalmente, e intercambio de datos e información en materia de tala ilegal y comercio de madera ilegal– y la asociación para el *Manejo y Conservación del Bosque en la Cuenca del Congo*.

## El proceso FLEG

Probablemente el más importante de todos los anteriores sea el proceso denominado FLEG, por su sigla en inglés (Forest Law Enforcement and Governance). En setiembre de 2001, países de Asia

---

<sup>72</sup> Decisión VI/22 del CBD, ‘Forest Biodiversity’, párrafo 19(e) (traducción no oficial).

<sup>73</sup> Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Federación Rusa, Reino Unido, EE.UU.

<sup>74</sup> Programa de Acción sobre Bosques del Grupo de los 8, Informe Final 2002, pág. 5.

<sup>75</sup> Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable, párrafo 43(c).

oriental y otras regiones (entre ellos el Reino Unido y Estados Unidos) participaron de la conferencia ministerial FLEG realizada en Bali, una iniciativa destinada a establecer un marco a través del cual los gobiernos de los países productores pudieran trabajar juntos entre sí y con los gobiernos de los países consumidores, para resolver actividades ilegales. En Bali, los ministros resolvieron “adoptar medidas inmediatas para intensificar los esfuerzos nacionales, y fortalecer la colaboración bilateral, regional y multilateral para resolver infracciones de la legislación forestal así como delitos forestales, en particular la tala ilegal, el comercio ilegal y la corrupción asociados, y sus efectos negativos en los principios de derecho”.<sup>76</sup>

El tema del comercio de la madera talada ilegalmente ocupó un lugar en las discusiones; la declaración ministerial final incluyó el compromiso de “explorar formas en las que se pueda eliminar la exportación e importación de madera cosechada ilegalmente, incluso la posibilidad de un sistema de notificación previo para madera comercializada”.<sup>77</sup> La sección sobre comercio y aduanas, en la “Lista indicativa de acciones para la aplicación de la declaración” anexada incluía:

- “Códigos aduaneros armonizados de productos básicos;
- Protocolos para compartir datos sobre exportación e importación;
- Sistemas de negociación y auditoría de toda la cadena de custodia;
- Iniciativas para mejorar las estadísticas comerciales, en forma y tiempo;
- Notificación previa entre países importadores y exportadores.”<sup>78</sup>

La conferencia estableció un grupo de trabajo regional para “avanzar en los objetivos” de la Declaración, y también se formó un grupo asesor de ONGs y de la industria. Ambos tuvieron reuniones iniciales en mayo de 2002, y hay más planeadas. Los ministros también estuvieron de acuerdo en reunirse nuevamente en 2003 para evaluar los progresos. Se espera que se organizarán más conferencias FLEG en otras regiones con recursos forestales importantes. La próxima está programada para abril de 2003 en África, para la cual se realizó una reunión preparatoria en Brazzaville en junio de 2002.

### **Madera de conflicto**

El término “madera de conflicto” fue acuñado por primera vez, aunque no definido, por el informe del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en materia de Explotación Ilegal de los Recursos Naturales y Otras Formas de Riqueza de la República Democrática del Congo. La ONG británica, Global Witness, proporcionó una definición básica de la madera de conflicto como “la madera que ha sido comercializada en cierto punto de la cadena de custodia por grupos armados, facciones rebeldes, soldados regulares o la administración civil, sea para perpetuar el conflicto o para aprovecharse de situaciones de conflicto en beneficio personal”.<sup>79</sup>

Actualmente, la madera cosechada por regímenes opresores, fuerzas de ocupación o facciones rebeldes en países o regiones de países, tales como Birmania, la República Democrática del Congo y Liberia, podría quedar abarcada en esta definición. Las compañías y los sectores que participan

---

<sup>76</sup> Forest Law Enforcement and Governance, Conferencia Ministerial de Asia oriental, Bali, Indonesia, 11–13 septiembre de 2001; Declaración Ministerial, pág. 1. Ver:

[Inweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14ByDocName/ForestGovernanceProgramMinisterialProcesses](http://inweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14ByDocName/ForestGovernanceProgramMinisterialProcesses)

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>78</sup> Lista Indicativa, pág. 3.

<sup>79</sup> Economies of Conflict: Private Sector Activity in Armed Conflict; Fafo Institute for Applied Social Science; 2002.

en este comercio a menudo están vinculados con el delito organizado internacional y las redes terroristas. Los esfuerzos internacionales por asegurar la paz pueden verse menoscabados de no contener esta fuente de financiamiento del conflicto. Después del Proceso de Kimberley sobre los diamantes de conflicto (ver Sección 5.3), hay un creciente interés en adoptar un proceso similar para la madera de conflicto, y posiblemente para otros recursos a menudo comercializados para financiar conflictos. La UE podría desempeñar un papel útil en la promoción de este tema en las Naciones Unidas y otros foros como el del Grupo de los 8. A corto plazo, el Consejo de Seguridad de la ONU podría llegar a imponer embargos sobre la madera de conflicto en función de estudios caso por caso –si bien los intentos de hacerlo en el caso de Liberia enfrentaron la oposición de Francia y China (ambos principales importadores de madera de Liberia) –.<sup>80</sup>

Hemos incluido una cláusula sobre la madera de conflicto (Artículo 4) en nuestro proyecto de Reglamento sobre el control de importaciones de madera ilegal, de la UE, incluido en el Anexo 1.

### **Recomendaciones**

Como se aprecia, hay numerosas oportunidades para discutir el tema de la tala ilegal a una escala internacional –si bien como también se aprecia de la experiencia del UNFF y sus predecesores, las discusiones tienen en sí mismas un valor limitado–. Recomendamos que:

- La UE y sus Estados miembros deben continuar promoviendo debates en materia de tala ilegal y control del comercio de madera ilegal en los foros apropiados.
- ITTO y sus países miembros deben acelerar el trabajo sobre los datos del comercio de madera de manera de identificar mejor las corrientes de madera ilegal y facilitar el entendimiento internacional y la acción sobre el FLEG. Como parte de las negociaciones por un nuevo ITTA, que comienzan en 2003, los miembros de ITTO deberían presionar para que se adopten medidas para eliminar el comercio de madera ilegal como parte del mandato de ITTO en el marco del nuevo acuerdo.
- Debería destinarse ayuda financiera para iniciativas dedicadas a la adopción de medidas (más que tan solo a más discusiones) en materia de tala ilegal, en especial estudios de comercio de ITTO, y en la iniciativa de la conferencia FLEG y su seguimiento.
- La UE debería solicitar a la Asamblea General de la ONU que adopte una resolución para definir la madera de conflicto y reconocer un mecanismo multilateral para resolver el tema de los recursos que financian conflictos. Debe prohibirse la introducción a la Comunidad de cualquiera de las maderas o productos de la madera identificados por alguno de los Estados, para los cuales el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha recomendado la aplicación de sanciones a efectos de impedir la utilización de los ingresos derivados de la madera en la financiación de conflictos.

---

<sup>80</sup> La Resolución 1408 de 2002 del Consejo de Seguridad meramente exhorta al Gobierno de Liberia a que asegure que los ingresos derivados de “el Registro de Embarques de Liberia y la industria maderera de Liberia son utilizados con fines sociales, humanitarios y de desarrollo legítimos, y no son utilizados en contravención de esta resolución” (párrafo 10).

### 5.3 Lecciones de los sistemas internacionales de concesión de licencias

**Resumen:** Varios acuerdos internacionales imponen diversas formas de controles al comercio –principalmente concesión de licencias o sistemas de permiso– en la búsqueda de objetivos ambientales o en un intento por controlar el comportamiento ilegal. Es posible extraer lecciones de ellos.

#### Acuerdos ambientales multilaterales

Además de CITES (ver Sección 2.4), se han acordado varios acuerdos ambientales multilaterales para imponer diversos controles al comercio internacional en casos en que el comercio no regulado estuviera causando, o fuese probable que causara, un daño ambiental importante. Los más importantes son:<sup>81</sup>

- El Protocolo de Montreal sobre sustancias que eliminan la capa de ozono, que utiliza un sistema de licencias de importación y exportación, adoptado principalmente para reducir el comercio ilegal.
- El Convenio de Basilea sobre el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, que utiliza un sistema de “notificación y consentimiento previos”.
- El Convenio de Rotterdam sobre productos químicos peligrosos y plaguicidas en el comercio internacional (todavía no ha entrado en vigor), que establecerá un sistema de “consentimiento informado previo”.
- El Protocolo de Cartagena en materia de bioseguridad (tampoco está en vigor aún), que establecerá un sistema de “acuerdo informado por adelantado” para controlar el comercio de productos modificados genéticamente.

El propósito de todos esos instrumentos comerciales es establecer un sistema por el cual tanto el país exportador como el importador, o ambos (y en algunos casos los países de tránsito), deban aceptar el comercio antes de que pueda continuar. Con eso quedaría eliminado el comercio no regulado, o por lo menos se dificultaría.

Los problemas de CITES han sido resumidos anteriormente. Su dependencia de los certificados en papel que acompañan las mercancías comercializadas en cuestión abre posibilidades al fraude, el robo y la corrupción, y los permisos no son debidamente corroborados ni entre sí ni con las mercancías a las que acompañan. El Convenio de Basilea sufre problemas similares: se cree que la gran mayoría del comercio ilegal de residuos peligrosos implica el manejo de documentación falsificada, y a menudo puede ser difícil distinguir los residuos peligrosos de los no peligrosos (en efecto, a veces ambos están deliberadamente mezclados). Por lo tanto, cualquier sistema para controlar alguna parte del comercio internacional de madera debe evitar esos problemas.

---

<sup>81</sup> Aproximadamente 20 de los 200 acuerdos ambientales multilaterales que existen actualmente contienen medidas de comercio (requisitos, restricciones o prohibiciones completas al comercio).

## El proceso de Kimberley

En los últimos años, el comercio de los llamados “diamantes de conflicto” ha ayudado a promover las guerras civiles de Angola y Sierra Leona. Los movimientos rebeldes de este último país cuentan con el apoyo del gobierno de Liberia a cambio de consignaciones de diamantes en bruto. Las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU, que incluyen controles a las importaciones de diamantes en bruto de esos tres países, demostraron ser ineficaces, y los diamantes de conflicto continuaron ingresando al comercio legítimo. El Proceso de Kimberley para identificar y eliminar el comercio de diamantes de conflicto tuvo sus orígenes en la decisión de los países de África del sur, a principios de 2000, de adoptar medidas para detener el flujo de diamantes de conflicto al mercado, protegiendo a la vez la industria legítima de diamantes. El objetivo del Proceso fue establecer normas internacionales mínimas aceptables de esquemas nacionales de certificación relacionados con el comercio de diamantes en bruto, y finalmente logró involucrar a casi cuarenta gobiernos y la UE, junto con la industria de diamantes y la sociedad civil.

El Proceso de Kimberley completó la primera fase de su trabajo en noviembre de 2001, con un amplio acuerdo de los detalles de un sistema internacional de certificación, y fue formalmente adoptado en Interlaken, Suiza, el 5 de noviembre de 2002, para entrar en vigor el 1º de enero de 2003. Adoptó la definición de “diamantes de conflicto” con el significado de “diamantes en bruto utilizados por movimientos rebeldes o sus aliados para financiar conflictos dirigidos a socavar gobiernos legítimos, como lo describen las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hasta tanto permanezcan en vigor, u otras resoluciones similares del Consejo de Seguridad de la ONU que puedan ser adoptadas en el futuro, y como ha sido entendido y reconocido por la Resolución 55/56 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, o en otras resoluciones similares de la Asamblea General de las Naciones Unidas que puedan ser adoptadas en el futuro”.<sup>82</sup>

El sistema, como en CITES, gira en torno a la certificación de exportaciones. Los países productores controlarán la producción y el transporte de diamantes en bruto de la mina al lugar de exportación. Los cargamentos de diamantes en bruto estarán cerrados herméticamente en contenedores resistentes a cualquier tipo de maniobra y para cada embarque se emitirá un certificado del Proceso de Kimberley que no pueda ser falsificado. Los países importadores inspeccionarán el sello y el certificado al momento de la importación, y prohibirán la importación de diamantes en bruto que no estén acompañados por un certificado emitido por un participante del Proceso de Kimberley. De igual forma, los países de tránsito garantizarán que sólo los diamantes en bruto acompañados por un certificado del Proceso de Kimberley serán los que podrán ingresar a la cadena de transacciones desde la importación a la exportación. Se prohibirán las importaciones de países no participantes del Proceso así como las exportaciones a dichos países, si bien se espera que participen todos los países que producen y comercializan diamantes en bruto.

Los participantes se comprometen a establecer sistemas internos para aplicar y poner en vigor el sistema de certificación, incluida la imposición de sanciones a las transgresiones. El Proceso recomienda, entre otras cosas, que los nombres de individuos y compañías acusadas de haber cometido infracciones en el sistema de certificación sean dados a conocer a los demás participantes. La industria de diamantes se ha comprometido a aprobar un sistema de autoregulación para apoyar el Proceso, que implica un sistema continuado de garantías para la verificación de determinadas compañías por parte de auditores independientes y apoyado en sanciones internas establecidas por la industria.

---

<sup>82</sup> Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley, Sección 1 (ver: [www.kimberleyprocess.com](http://www.kimberleyprocess.com)).



La UE había secundado al Consejo de Seguridad de la ONU en un intento de prohibir la importación de diamantes de conflicto de determinados Estados; un Reglamento del Consejo de febrero de 2002<sup>83</sup> prohibió, dentro de ciertas condiciones, la importación de diamantes en bruto provenientes de Sierra Leona. En agosto de 2002 la Comisión Europea publicó una propuesta para un Reglamento del Consejo<sup>84</sup> destinado a aplicar el sistema de certificación Kimberley dentro de la UE.

El proyecto de Reglamento en esencia incorpora el Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley en la legislación de la Comisión Europea. Requiere que cada Estado miembro designe una autoridad competente para aplicar las disposiciones pertinentes del Reglamento, y también que determine las sanciones aplicables en el caso de incumplimiento del Reglamento. El monitoreo del comercio que entra y sale de la UE está controlado de manera bastante estricta. Para las importaciones, la autoridad del Estado miembro en cuestión no solo debe verificar que los diamantes estén acompañados por un certificado válido, sino que los diamantes más el certificado deben ser luego examinados por una autoridad de la Comunidad, que permitirá la entrada de los diamantes únicamente una vez que esté convencida de que se han cumplido debidamente todos los procedimientos, tanto con respecto al contenedor como al certificado, y que el exportador puede demostrar que los diamantes han sido importados legítimamente. Este último procedimiento resulta algo más fácil para organizaciones que representan a comerciantes de diamantes en bruto que cumplen una larga lista de criterios establecidos en el Reglamento –en esencia, la autoregulación efectiva para el cumplimiento de los objetivos del Proceso de Kimberley– para las cuales se considera que alcanza con una declaración firmada de importación legal.

Hay un paralelismo evidente entre el objetivo del Proceso de Kimberley de excluir los diamantes de conflicto del comercio legítimo de diamantes, y las medidas para excluir la madera de origen ilegal de los mercados legales. También hay, por supuesto, diferencias importantes: los diamantes son comercializados en volúmenes mucho más reducidos que la madera, y pueden ser cerrados herméticamente en contenedores a prueba de manipulaciones; la cantidad de países involucrados en importaciones y exportaciones grandes es menor; y la industria está en gran medida unida, a escala mundial, en torno a la conveniencia del sistema.

A pesar de esas diferencias, se pueden extraer lecciones del Proceso de Kimberley, y también de la experiencia de los acuerdos ambientales multilaterales con los sistemas de concesión de licencias. El sistema de inspección del Proceso de Kimberley para certificados, en especial en el proyecto de Reglamento de la UE, es mucho más estricto que el de CITES y otros acuerdos ambientales multilaterales, y debería evitar muchas de las debilidades de los permisos de importación y exportación de CITES. La captación de la industria, básicamente a través de dar trato favorable a organizaciones que prometen cumplir criterios particulares, es un precedente útil.

Sobre todo, quizás, la prontitud misma de la acción desplegada por la comunidad internacional en este tema es una poderosa demostración de la capacidad de movilizar la voluntad política para regular, a través de la certificación, todo el comercio mundial en un importante producto básico comercializado y excluir la producción ilegal del mercado.

---

<sup>83</sup> 303/2002 del 18 de febrero de 2002.

<sup>84</sup> 2002/0199 (ACC).

## 6 Nuevos criterios

### 6.1 Introducción

Debería quedar claro de lo que surge de las Secciones 2, 3 y 4, que hay una amplia gama de políticas y medidas de las que disponen la UE y sus Estados miembros que *podrían* reducir el comercio de madera talada ilegalmente –pero ninguna de ellas está enfocada precisamente en el problema–. No hay dudas de que se podría hacer más con la legislación existente, o con adaptaciones relativamente sencillas de la misma –por ejemplo, la referida al blanqueo de capitales– pero hay inconvenientes con este criterio. Los principales son:

- La legislación existente exige una cooperación estrecha con las autoridades de los países *productores y exportadores*, que tal vez no siempre sea la esperada como resultado de la falta de capacidad, de corrupción o intimidación u otras razones por el estilo.
- La legislación existente requiere la participación de las autoridades policiales y otras autoridades de los países *consumidores e importadores* que, de manera similar, puede no siempre ser la esperada dentro del marco actual, en el que hay otras prioridades como la lucha contra el terrorismo o contra el narcotráfico.
- Toda medida basada en una acción presentada ante los tribunales –por ejemplo, cualquiera comprendida en la legislación sobre blanqueo de capitales– puede demorar varios años antes de ver los resultados.
- En la mayoría de los casos es imposible definir a través de una simple inspección si determinado cargamento de madera o productos de la madera ha sido producido ilegalmente.

Por lo tanto, creemos que habría que estudiar más opciones para una legislación enfocada directamente en la importación de madera ilegal. El nuevo Reglamento de la UE sobre diamantes de conflicto, que establece un sistema de concesión de licencias para excluir la producción ilegal (ver Sección 5.3) demuestra que esa legislación es posible, aun en un periodo relativamente corto, si todos los países y la industria forestal ven la necesidad de que exista esa legislación.

Idealmente, una legislación nueva estaría basada, como en los diamantes de conflicto, en un acuerdo internacional sobre el control de la madera ilegal y el comercio de madera ilegal. Lamentablemente, esto parece muy poco probable en el corto plazo. Comparado con el Proceso de Kimberley, la cantidad de países involucrados es mucho mayor, la industria está mucho más fragmentada y la historia de las discusiones sobre un convenio mundial sobre bosques no es muy alentadora. Deben fomentarse claramente las iniciativas internacionales –particularmente el proceso FLEG (ver Sección 5.2)–, pero parece mucho más probable que se logren avances en el corto y mediano plazo a través de acuerdos bilaterales y regionales. A más largo plazo, este tipo de acuerdos pueden conducir a un acuerdo mundial, multilateral.

Esta sección analiza los siguientes criterios: los acuerdos bilaterales entre países productores y consumidores en carácter individual (Sección 6.2), el sistema aplicado en la UE para la concesión de licencias de importación que estaría abierto a otros países productores que quisieran adherir

(Sección 6.3) y las posibilidades de una prohibición amplia a la importación de madera ilegal, tal vez sobre la base del modelo de la Ley Lacey de Estados Unidos (Sección 6.4).

## 6.2 Acuerdos bilaterales

**Resumen:** El acuerdo bilateral entre Indonesia y el Reino Unido, firmado en abril de 2002, apunta a establecer un sistema de identificación y verificación de la legalidad en Indonesia, y a encaminarse a la exclusión del mercado del Reino Unido y la Unión Europea de los productos que se ha identificado que no entran dentro de esa categoría. Si bien en sí mismo puede tener tan sólo un impacto limitado en el comercio de madera ilegal, es muy importante tanto para las lecciones prácticas que podrán extraerse de la experiencia de su aplicación, como de la demostración de la voluntad política que representa. Otros acuerdos bilaterales están comenzando a ser negociados y deben ser fomentados, aunque en esos casos tendría mucho más sentido que fueran negociados entre los países productores por un lado y la UE en su conjunto, más que con los Estados miembros en carácter individual.

*El Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de la República de Indonesia, Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la cooperación para mejorar la aplicación de la ley forestal así como el Gobierno y el Comercio Internacional de Madera Talada Ilegalmente y productos Madereros Ilegales* fue firmado en Londres el 18 de abril de 2002. Representa un avance importante en el proceso de tratar de controlar la importación de madera de origen ilegal.

A continuación del debate dentro del Grupo de los 8 (ver Sección 5.2), el gobierno del Reino Unido comenzó en 2001 a considerar la posibilidad de un acuerdo bilateral con un país exportador de madera importante. La idea se reafirmó en la conferencia FLEG realizada en Bali en setiembre de 2001, donde el ministro británico Hilary Benn<sup>85</sup> declaró que “hay una vía de acción específica que podemos tomar, y es la de lograr acuerdos bilaterales voluntarios entre países productores y consumidores”. La posibilidad de esos acuerdos voluntarios fue incluida en la “Lista indicativa de medidas para la aplicación de la declaración”, anexada a la declaración ministerial. Los funcionarios británicos comenzaron conversaciones con Indonesia acerca de la posibilidad de un acuerdo bilateral; un proyecto de Memorando de Acuerdo fue preparado en febrero de 2002 y finalmente acordado en abril, y en agosto de 2002 se acordó un Plan de Acción para aplicar el acuerdo.

El Memorando de Acuerdo y Plan de Acción contienen seis conjuntos de compromisos básicos:

1. Identificación de reformas legislativas claves y otras medidas destinadas a impedir la cosecha, la exportación y el comercio ilegales. Las actividades en Indonesia hasta ahora han comprendido: una consulta entre las distintas partes interesadas destinada a crear un apoyo amplio para una definición de “tala ilegal” que pueda ser puesta en funcionamiento; una evaluación a largo plazo de la legislación sobre bosques y vinculada a los bosques; y medidas para mejorar el manejo forestal por parte de los concesionarios. Dentro del Reino Unido, las medidas han comprendido: identificación de los cambios necesarios para la legislación relacionada con el comercio, y por lo tanto, la promoción de una nueva legislación a escala de

---

<sup>85</sup> En ese entonces subsecretario de Estado parlamentario del Departamento para el Desarrollo Internacional

la UE; y a nivel internacional, promover que los interlocutores comerciales más importantes sumen esfuerzos para detener la tala ilegal.

2. El establecimiento de sistemas para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales basados en sistemas de identificación y rastreo de la cadena de custodia, verificados de manera independiente –en la práctica, lo central del acuerdo–. La aplicación de esto recién está comenzando, con un estudio experimental de los aspectos prácticos que abarca los tres distritos de Indonesia con diferentes características en materia de aplicación de la ley forestal. La intención es lograr que en 2004 pueda ponerse en funcionamiento un sistema nacional.
3. La disposición acerca de ayuda por parte del Reino Unido para la creación de capacidad en apoyo a esas iniciativas. Los diversos estudios se refirieron a lo anterior como un proceso financiado por el Reino Unido.
4. El apoyo de los dos gobiernos para la participación de la sociedad civil. Se realizaron reuniones de consulta en Jakarta y Londres con representantes de la industria y de ONGs, y se seguirá trabajando en la identificación de la posible función que podrían desempeñar los grupos de la sociedad civil en la aplicación y monitoreo de los controles de la tala ilegal.
5. La evolución conjunta de sistemas de intercambio de datos y colaboración efectiva entre los organismos encargados de su cumplimiento en ambos países. Ambos países están participando en el estudio de ITTO de las discrepancias en los datos del comercio de la madera, y se llevarán a cabo más investigaciones en colaboración con la industria, sobre datos detallados del comercio.
6. Que ambos gobiernos fomenten medidas de la industria maderera para reducir y por último eliminar el comercio de madera ilegal. En el Reino Unido, la Federación del Comercio de Madera produjo su propio código de conducta en el verano de 2002 (ver *supra*, Sección 3.4) y se realizarán más discusiones con la industria del Reino Unido y de Indonesia.

ONGs tanto del Reino Unido como de Indonesia han recibido con satisfacción el acuerdo, si bien se han expresado algunas preocupaciones acerca de apuntar a la tala ilegal aisladamente de otros temas urgentes y más fundamentales, como la reforma de la legislación forestal de Indonesia para resolver el tema de los derechos a la tierra de las poblaciones locales<sup>86</sup> (ver también Sección 7.2). Otros países productores expresaron su interés en seguir la evolución del acuerdo, posiblemente con miras a firmar otros similares, y otros países consumidores, como Francia, han comenzado a considerar la negociación de acuerdos similares. Noruega y Finlandia han negociado acuerdos bilaterales con Indonesia, como así también con Malasia y China.

Es claro que hay límites para los acuerdos bilaterales tales como el Memorando de Entendimiento entre el Reino Unido e Indonesia. Son relativamente fáciles de evadir, a través del simple transbordo de productos a través de terceros países, ya sea cerca del país de origen o cerca del país de destino; y la naturaleza compleja de los modelos de comercio en la madera y los productos de la

---

<sup>86</sup> En una declaración conjunta (abril de 2002) celebrando el acuerdo, las ONG indonesias y AMAN (red indonesia de pueblos indígenas) argumentaron también a favor de implantar medidas para resolver el exceso de capacidad de la industria maderera, asegurar derechos de tenencia en las zonas de bosques de los pueblos indígenas, fortalecer la política de gestión de los bosques y abordar el tema del papel del gobierno del Reino Unido como inversionista y consumidor.

madera, en especial para los productos procesados y terminados utilizando madera de diversas fuentes, tornan difícil hacer un rastreo de la madera.

No obstante, aun cuando es relativamente fácil de evadir, un acuerdo de ese tipo tiene valor: cambia los niveles aceptados de conducta ilegal; ofrece oportunidades a las ONG y comunidades locales de exponer las evasiones del acuerdo y pone en aprietos a los gobiernos involucrados; y da una señal a la industria maderera sobre los probables acontecimientos futuros. Tal vez más que nada prepara el camino –y allana muchas de las dificultades prácticas– hacia un acuerdo más amplio, regional o multilateral. Como el control de las importaciones debe ser llevado a cabo a escala de la UE, tiene sentido que los acuerdos bilaterales futuros sean negociados entre los países productores y la UE colectivamente.

### **Recomendaciones**

- La UE debería negociar una serie de acuerdos bilaterales o regionales con una gama lo más amplia posible de países productores y exportadores. El Memorando de Entendimiento del Reino Unido e Indonesia sirve como un modelo que puede ser adaptado a las circunstancias locales. Estos acuerdos deben ser construidos en torno al establecimiento de un sistema de verificación de la legalidad que sea monitoreado de manera independiente en el país productor.

### **6.3 El control de las importaciones: un sistema de concesión de licencias de la UE**

**Resumen:** los controles al comercio en las fronteras de la UE deben ser aplicados en toda la UE. Un sistema de concesión de licencias para las importaciones de madera y productos de la madera –que requiera que las importaciones de madera y productos de la madera de gobiernos de países productores participantes sean acompañadas por un certificado de legalidad, similar en principio (aunque con diferencias de detalle en aspectos clave) al enfoque adoptado conforme a CITES, y en el marco del Proceso de Kimberley sobre diamantes de conflicto– ofrece un medio relativamente simple e identificable de excluir la madera ilegal de los mercados de la UE.

El núcleo central del acuerdo bilateral entre el Reino Unido e Indonesia discutido anteriormente gira en torno al establecimiento en Indonesia de sistemas para la verificación del cumplimiento legal basados en sistemas de rastreo de la cadena de custodia e identificación, sometidos a verificaciones independientes, y también a la negativa de ingreso al Reino Unido de madera y productos de la madera provenientes de Indonesia que no estén identificados positivamente como legales.

Es obvio que el Reino Unido no puede adoptar el segundo paso por sí solo. La política internacional de comercio es un ámbito de competencia exclusiva de la UE y los Estados miembros no pueden de manera individual erigir por sí solos obstáculos arancelarios. Aun cuando fuera posible, sería totalmente irrelevante que hubiera controles comerciales únicamente en el Reino Unido ya que el mercado europeo único ha creado una zona de comercio sin fronteras internas, y con el simple transbordo de madera de Indonesia a través de Estados vecinos de la UE, se estarían evitando los controles.

Por lo tanto, para que esos sistemas funcionen se necesitan nuevas disposiciones legales a nivel de la UE que establezcan un sistema de concesión de licencias para la importación de madera y

productos de la madera de países que están de acuerdo en participar en el sistema. La Comisión Europea, que funciona en el marco de un mandato del Consejo, debería entrar en negociaciones con países productores de manera individual para establecer las condiciones en las cuales estarían preparados para participar en el sistema.

Es importante resaltar que esto no representa una imposición unilateral de los controles del comercio de la UE sobre los Estados productores. Eso no solamente chocaría con las normas de la OMC (ver más adelante la Sección 7.5), sino que sería casi imposible actuar eficientemente ya que carecería de cooperación de parte del gobierno del país productor para establecer y poner en funcionamiento los necesarios sistemas de identificación.

En principio, esta propuesta es similar (si bien con diferencias de detalle en aspectos importantes) al criterio adoptado en CITES, que requiere un documento del movimiento (permiso de exportación y/o importación) para acompañar las consignaciones de especies controladas (ver Sección 2.4). El proceso de Kimberley sobre los diamantes de conflicto, con su propuesta de certificados a la exportación (ver Sección 5.3) ofrece otro ejemplo. La principal diferencia es que esos dos marcos son mundiales en su ámbito de aplicación, mientras que el nuevo sistema de la UE comenzaría con un alcance más limitado. No obstante, si funciona bien, podría formar la base de un nuevo acuerdo internacional del cual todos los países, productores y consumidores, podrían ser signatarios.

### **Un nuevo Reglamento de la UE**

La nueva legislación de la UE exigida para poner en funcionamiento este sistema, por lo tanto, necesita crear un *requisito* que establezca que las importaciones de madera y productos de la madera de los países productores participantes deben ir acompañadas de un certificado (o licencia) de la legalidad en el lugar de ingreso a la UE. El *Anexo 1* contiene elementos de un proyecto de Reglamento.<sup>87</sup> Sigue el modelo del Reglamento CITES de la UE, cuyo requisito clave es:

“La introducción en la Comunidad de especímenes de las especies enumeradas en el Anexo A del presente Reglamento quedará supeditada a la realización de las verificaciones necesarias y a la presentación previa, en la aduana fronteriza de introducción, de un permiso de importación expedido por un órgano de gestión del Estado miembro de destino.”<sup>88</sup>

Adaptar esto a un nuevo Reglamento de la UE sobre el comercio de madera ilegal podría dar como resultado una disposición que (ver Artículo 5 del Anexo 1):

La introducción en la Comunidad de *cualesquiera de las maderas y los productos de la madera enumerados en el Anexo A de alguno de los Estados cooperantes enumerados en el Anexo B* quedarán supeditados a la realización de las verificaciones necesarias y a la presentación previa, en la aduana fronteriza de introducción, de *un certificado de legalidad expedido por o a nombre de las autoridades competentes del Estado*

---

<sup>87</sup> Se necesitaría más un Reglamento que una Directiva, ya que los controles al comercio deben aplicarse de manera idéntica en toda la EU. A diferencia de una Directiva, un Reglamento se aplica directamente dentro de los Estados miembros, sin necesidad de una legislación nacional que lo aplique.

<sup>88</sup> Reglamento del Consejo 338/97, Artículo 4.

*exportador y verificado de manera independiente por una autoridad de verificación acreditada.*

(Los cambios al reglamento de CITES están destacados en *cursiva*.)

El Reglamento por lo tanto debería definir:

- Los tipos de productos a ser controlados, incluidos en el Anexo A del Reglamento. El Reglamento CITES de la UE ya define algunos tipos –por ejemplo tallados, madera aserrada, madera rolliza– aunque no todos.
- Los *Estados* cuyas exportaciones serían controladas, enumeradas en el Anexo B del Reglamento. El Reglamento también debería ir acompañado de un resumen de los mecanismos necesarios para permitir a los *Estados* adherir al sistema –en especial criterios tales como la necesidad de un acuerdo tanto por el país productor como por la UE sobre el tipo de sistema de verificación necesario para dar prueba de su legalidad–.
- El tipo de prueba de producción legal –el “certificado de legalidad” propuesto y cómo se lo define–.
- Las autoridades competentes para expedir y verificar la licencia. El tema de probar la legalidad es considerado a continuación, en las Secciones 7.2 y 7.3; un elemento importante de esto para muchos países productores es la auditoría independiente del proceso por un tercero, evitando así muchos de los problemas a que da lugar CITES.
- El tipo de comercio que debe ser controlado –por ejemplo, abarca lo que está en tránsito a través de la UE con rumbo a otro destino, así como la introducción a la UE para su libre circulación–. El proyecto de Reglamento en el Anexo 1 asume que únicamente está incluida la introducción para la libre circulación, ya que el acuerdo es solamente con la UE.

Entre otros aspectos prácticos que puede ser necesario abordar, figuran: la posible necesidad de enmendar el sistema de códigos aduaneros de Nomenclatura Combinada de la UE, a fin de que sea necesario informar a la aduana del país de ingreso toda importación que requiere una licencia; la posible necesidad de un sistema de intercambio de datos que notifique por adelantado las exportaciones de productos autorizados (en especial en los casos en los que participan una gran cantidad de países exportadores e importadores en el sistema); la necesidad de establecer responsabilidades claras en materia de políticas en la UE y sus Estados miembros; y decisiones que hay que adoptar sobre qué hacer con los cargamentos incautados.

Probablemente se necesite aumentar la capacidad aduanera para realizar las verificaciones necesarias de las licencias, si bien debe señalarse que en cierto aspecto este sistema es claramente más simple que CITES, en tanto no requiere la identificación de los productos especie por especie ya que abarca toda la madera de los países participantes y no sólo las especies en peligro.

Cada una de esas materias exige una consideración cuidadosa y la consulta de todas las partes afectadas por el nuevo sistema. Pero los problemas deben ser solucionados. Los organismos aduaneros ya están bien acostumbrados a manejarse con sistemas de concesión de licencias (por ejemplo de CITES), y, como se vio en la Sección 5.3, se están introduciendo sistemas de concesión de licencias internacionales.

## Recomendaciones

- Un sistema de concesión de licencias de la UE que requiera que las importaciones de madera y productos de la madera de los gobiernos de países productores participantes vayan acompañadas de un certificado de legalidad, ofrece un medio relativamente simple e identificable de excluir la madera ilegal de los mercados de la UE. La UE debería adoptarlo sin demora.

### 6.4 Controlando las importaciones: lecciones de la Ley Lacey de EE.UU.

**Resumen:** La Ley Lacey de Estados Unidos es un ejemplo de legislación que permite adoptar medidas contra los peces y la flora y fauna silvestre obtenidos ilegalmente en un país extranjero. Es un modelo posible para la legislación de la UE dirigida contra la madera producida ilegalmente en el exterior. Debe considerarse la adopción en la UE de una legislación que prohíba la importación, exportación, transporte, venta, recepción, adquisición o compra de madera y productos de la madera ilegales, que sirva para frenar las importaciones de madera ilegal que ingresa de países con los cuales no se ha acordado ningún sistema de concesión de licencias.

Como se mencionó en la Sección 2.2, la importación de mercancías robadas en la UE no es en sí misma un delito aduanero. De muchas maneras, la opción más sencilla para controlar la importación de madera de origen ilegal sería cambiar la disposición legal para hacer que esas importaciones se vuelvan ilegales. En este sentido, un modelo importante lo brinda la Ley Lacey de Estados Unidos, que dispone que es “ilícito para toda persona ... importar, exportar, transportar, vender, recibir, adquirir o comprar en el comercio entre Estados o con el exterior ... los peces o flora y fauna silvestre que haya sido tomada, esté en posesión, sea transportada o vendida en violación de las leyes o reglamentos de cualquiera de los Estados o en violación de alguna ley extranjera”.<sup>89</sup>

La Ley Lacey fue adoptada por primera vez en 1900, y debe su nombre a su auspiciante, el Congresista de Iowa John Fletcher Lacey, un renombrado naturalista. Su propósito original fue el de ilegalizar dentro de Estados Unidos el tráfico de pájaros y otros animales matados ilegalmente en su Estado de origen. Fue enmendada en varias ocasiones; la más destacada de ellas fue en 1981 cuando se amplió su campo de aplicación y se reforzaron sus disposiciones de aplicación y sanciones.

La Ley trata a los animales y las plantas de manera diferente: mientras que las especies de animales pueden quedar supeditadas a la Ley cuando son adoptadas en violación de otra disposición del país, la importación o posesión de especies vegetales sólo puede ser prohibida en los casos en que hubiera violación de una ley o reglamento dentro de los Estados Unidos. Además, conforme a la Ley, las plantas están restringidas a las especies enumeradas en los apéndices CITES o identificadas como especies en peligro por una ley estatal de Estados Unidos, mientras que los animales no están supeditados a esa restricción. Tanto las plantas como los animales tomados contraviniendo un tratado (como CITES) quedarían supeditados a la Ley Lacey. La madera, por lo tanto, no está contemplada separada de las especies enumeradas en CITES o identificadas como especies en

---

<sup>89</sup> 16 USC; SS 3372(2a).



peligro en un estado de Estados Unidos. Existe, sin embargo, cierto interés en Estados Unidos en ampliar la Ley Lacey para prohibir importaciones de madera ilegal.

Existe un sistema de sanciones de dos grados, que da lugar a delitos de “infracción” y “felonía”, que depende parcialmente del grado de conocimiento de las leyes violadas por parte de la persona acusada. Las sanciones pueden implicar prisión y/o multas, y confiscación del equipo involucrado en el delito. En cada caso, el acusado no tiene por qué ser necesariamente el que violó la ley extranjera; lo importante es el hecho de que la pesca o flora y fauna silvestre hayan sido obtenidas ilegalmente.

La Ley Lacey también exige que los cargamentos de pesca y flora y fauna silvestres sean marcados y etiquetados con precisión en los contenedores embarcados. De no hacerlo (un “delito de marca”) se trata de un delito civil sancionable con una multa. En todos los casos, los representantes federales están autorizados a incautar la flora y fauna silvestre de la cual tengan motivos razonables para considerar que ha sido sacada, tomada en posesión, transportada o importada en contravención de las disposiciones de las leyes fundamentales. Esto se cumple aun si el acusado pudiera demostrar que desconocía que la flora y fauna silvestre fue obtenida ilegalmente.

Los fiscales estadounidenses utilizan con frecuencia la Ley Lacey. En 1999, por ejemplo, el Servicio de Pesca y Flora y Fauna Silvestre de los Estados Unidos trabajó en 1.500 casos.<sup>90</sup> Ha sido utilizado en cooperación con varios países del Pacífico Sur que son miembros del Organismo de Pesca Forum, para hacer frente a la pesca ilegal, y Estados Unidos ha adoptado medidas contra los busques de bandera extranjera que transportan pesca que ha sido capturada ilegalmente en las zonas económicas exclusivas de los Estados del Organismo. Varios Estados miembros del Organismo, entre ellos Papua Nueva Guinea, Nauru e Islas Solomón, han incorporado disposiciones del tipo de la Ley Lacey en su legislación en materia de pesca.

### **Adaptando el modelo de la Ley Lacey**

El modelo que ofrece la Ley Lacey es de evidente pertinencia para la tala ilegal, y podría inspirar a la legislación a ilegalizar la importación, el transbordo, la compra, la venta y la recepción de madera que haya sido obtenida contraviniendo las leyes de un Estado extranjero o de un tratado internacional, o cuyo origen haya implicado dicha contravención.

Aun cuando se aprobara el sistema de concesión de licencias bosquejado anteriormente en la Sección 6.3, es razonable asumir que algunos países productores no adherirán, ya sea porque no desean o porque la UE no querría entrar en un acuerdo con ellos (por ejemplo, porque su legislación interna no es adecuada para solventar una protección efectiva de sus bosques). Por lo tanto sería conveniente mejorar la capacidad actual de la UE de adoptar medidas contra la importación de madera talada ilegalmente. Como hemos visto en la Sección 2, la gama actual de disposiciones legales y reglamentos, si bien de cierto uso, no es adecuada, y sería valioso adoptar una prohibición general sobre la importación, el transbordo, la compra, la venta y la recepción de madera de origen ilegal (adaptando el lenguaje de la Ley Lacey).

Esto podría ser incluido en el Reglamento que proponemos anteriormente en la Sección 6.3, y está incluido en nuestro proyecto en el Anexo 1 (ver Artículo 3). La justicia y los asuntos internos no

---

<sup>90</sup> *Animal Welfare Institute Quarterly* 49:4 (Fall 2000); es difícil acceder a cifras precisas, ya que muchos casos suelen estar codificados como infracciones en materia de importación o infracciones de CITES.

son materia de competencia de la CE, de manera que correspondería a los Estados miembros definir las sanciones aplicables en casos de violación (como en la legislación CITES, por ejemplo). Pero la prohibición básica en sí puede ser establecida a escala de la CE, porque de lo contrario el mercado europeo único tornaría inútil una prohibición aplicada solo parcialmente en toda la UE.

Demostrar la ilegalidad no siempre sería sencillo, en gran medida por falta de conocimiento o falta de claridad acerca de las leyes extranjeras en cuestión. Los tribunales de los Estados Unidos han interpretado el término “toda ley extranjera” ampliamente, que incluye reglamentos así como estatutos, y no restringe las leyes en cuestión a las destinadas directamente a la conservación de la flora y fauna silvestres. En un procedimiento por la Ley Lacey, la decisión del incumplimiento de una ley extranjera compete al juez que preside el caso; no es una cuestión de hecho presentada ante el jurado para su definición. Los tribunales tienen amplia discreción en esos procedimientos debido a la falta general de disponibilidad de materiales sobre disposiciones legales extranjeras y opinión experta. Las fuentes utilizadas por los tribunales han incluido: declaraciones juradas y testimonio experto de jueces extranjeros, ministros de gobierno y abogados; jurisprudencia extranjera; artículos de estudio de disposiciones legales y traducciones de decretos extranjeros; información obtenida de funcionarios extranjeros; y la propia investigación y análisis de los tribunales.

Además de los problemas prácticos, este tipo de disposición podría ser susceptible a que un país productor bajara el umbral de ilegalidad para evadir la ley (en efecto, podría aumentar el incentivo para que los países se comportaran de esta forma). También se apoyaría en casos exitosos ante los tribunales para demostrar su efecto disuasivo, que podría llevar años –ya que el acto de dar poderes adicionales a las aduanas para realizar incautaciones podría tener un efecto disuasivo rápido–.

A pesar de esas lagunas hay sin embargo un valor evidente en determinar qué es ilegal a través de la legislación aun si la aplicación de la ley no es perfecta. Ofrece una clara señal a los participantes en el mercado, y cambia la balanza de lo que es percibido como una conducta aceptable. Este tipo de legislación claramente funcionaría mejor en países que establecieron el tipo de sistema de identificación de la legalidad descrito en las Secciones 6 y 7. También argumenta a favor del establecimiento de marcos internacionales cooperativos entre países productores y consumidores, similar al que funciona en el marco del Organismo de Pesca Forum.

### **Recomendaciones**

- El nuevo Reglamento de la UE debería incluir una cláusula que estableciera la ilegalidad de la importación, la exportación, el transporte, la venta, la recepción, la adquisición o la compra de madera producida en contravención de las leyes de países extranjeros.
- Debería estudiarse la aplicación práctica de la Ley Lacey en Estados Unidos así como las lecciones que de ella se extraen para las aduanas y otras autoridades.

## 7 Aspectos prácticos y condiciones

### 7.1 Introducción

Es necesario atender una serie de aspectos prácticos para que las medidas bosquejadas anteriormente tengan éxito. La Sección 7.2 analiza los problemas que giran en torno a las definiciones de legalidad e ilegalidad en los países productores, y la Sección 7.3 examina posibles sistemas para identificar y rastrear la producción legal. La Sección 7.4 aborda las mejoras que serían necesarias para poner en funcionamiento esos sistemas, y la Sección 7.5 se refiere a las consecuencias en la OMC de las medidas restrictivas del comercio.

### 7.2 Definición de legalidad

Uno de los problemas inmediatos que enfrenta cualquier intento de controlar el comercio de madera y productos de la madera ilegales radica en la definición de qué constituye la ilegalidad. En varios países, incluso en la UE, tal vez no haya una definición clara de qué es y qué no es ilegal. En algunos países, los reglamentos forestales existentes son inadecuados o injustos: numerosas prácticas indeseables del sector forestal –como la asignación de concesiones en tierras de pueblos indígenas– puede en los hechos ser legal, conforme a las disposiciones legales existentes, mientras que en otros países, la superposición de jurisdicciones oscurece la definición de ilegalidad.

#### **Cuadro 7.1 ¿Qué es legal? ¿qué debería ser legal?**

En muchos países la legislación forestal es claramente inadecuada. Por ejemplo, una evaluación de la legislación forestal de Camboya realizada en 1998 por la firma jurídica White & Case reveló que la legislación fue “difícil de obtener, difícil de analizar, ofrece pocas normas objetivas para la protección de los bosques y no brinda directrices o normas integradas para el manejo forestal”.<sup>91</sup> Una investigación de la política de gestión forestal de Indonesia en 2001 reveló incompatibilidades entre algunas disposiciones legales y entre decretos departamentales gubernamentales.<sup>92</sup>

Surgen cuestiones aún más fundamentales cuando en una sociedad muchos consideran una legislación forestal como injusta. En Indonesia, la constitución de 1945 determinó que el Estado tiene el control sobre todos los bosques. La legislación forestal de 1999 se construye a partir de este concepto y clasifica explícitamente los bosques de los pueblos indígenas como bosques estatales y le da al Ministerio Forestal jurisdicción legal para manejar esos recursos forestales. Esto ha llevado a que las compañías madereras, mineras y de plantaciones reciban derechos sobre vastas extensiones de tierras de bosques que la población local había considerado suyos, y como resultado se han destruido bosques y ha habido conflictos en materia de derechos humanos.

---

<sup>91</sup> White & Case, *Report to Senior Officials of Royal Government of Cambodia and International Donors: Summary of recommendations* (1999), pág. 1.

<sup>92</sup> Nana Suparna, *Forest Governance and Forest Law Enforcement in Indonesia* (documento para la Conferencia Ministerial en Asia oriental, setiembre de 2001).

En un país como Canadá, la situación legal es complicada. En zonas donde no se ha firmado ningún tratado con los pueblos indígenas, por ejemplo gran parte de British Columbia, los pueblos indígenas todavía detentan derechos y títulos sobre sus tierras ancestrales. La existencia de esos derechos ha sido confirmada en la Suprema Corte de Canadá. A pesar de eso, la jurisdicción sobre el manejo de los recursos, incluidas las concesiones forestales, siguen en manos del gobierno. Esto ha dado origen a disputas sobre tierras no cedidas: el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha condenado doblemente al gobierno canadiense por menoscabar los derechos legales de los pueblos indígenas sobre la tierra. Si no se resuelven las causas subyacentes de la pérdida de bosques, entonces toda acción contra la tala ilegal no tendrá posibilidades de prevalecer sobre los intereses creados que se benefician con la tala ilegal.

Como lo demuestra el Cuadro 7.1, no siempre es sencillo definir qué es legal. Además, la definición de lo que es legal no debería quedar separada de la cuestión de si lo legal se basa realmente en normas que la mayoría de la gente siente en cierta forma como propias. El derecho, como la moral, es intrínsecamente un concepto normativo: hay un “deber”, un sentido de lo que es correcto y lo que corresponde. Más que ser el orden de una persona u órgano soberano, el derecho debería basarse en reglas o normas de conducta reconocidas y aceptadas por los miembros de un grupo social. Mientras que el poder a menudo es el privilegio de unos pocos, la legitimidad debería ser el producto del acuerdo de muchos.

En países en los que las leyes forestales no son consideradas como legítimas por gran cantidad de gente, centrarse en esas leyes al abordar el tema de la ilegalidad podría perpetuar tanto las desigualdades sociales como los procesos corruptos de asignación de los recursos. Si bien la tala ilegal a menudo es presentada como una cuestión en que de lo que se trata es de aplicar la ley, las disposiciones legales a menudo refuerzan relaciones injustas o desconocen los derechos consuetudinarios, y la ilegalidad del negocio de extracción de madera con frecuencia es un síntoma de causas subyacentes más profundas. Una simple política enérgica contra las prácticas ilegales que no apunte a resolver esas causas subyacentes podría hacer más mal que bien. Como Dykstra *et al* señala: “Sin resolver las causas subyacentes, las medidas contra la tala ilegal no tendrán posibilidades de prevalecer sobre la diversa gama de grupos de interés que se benefician con la tala ilegal o están motivados a llevarse lo que pueden de los bosques, debido a la inestabilidad política. Los intentos de aplicar la legislación forestal del gobierno central seguramente encontrará resistencia de políticos y funcionarios de los distritos, empresarios locales y líderes de comunidades que perciben ingresos del sector maderero informal. Las medidas destinadas a erradicar la tala ilegal deberán tener en cuenta esos intereses y ofrecer estrategias alternativas en materia de formas de sustento”.<sup>93</sup>

### **Recomendación**

- Toda medida adoptada por los gobiernos de la UE deberá tomar en cuenta las causas subyacentes de la tala ilegal, que pueden incluir la extracción por encima del cupo de corta por parte de la industria forestal, falta de claridad en los derechos y los derechos de tenencia sobre la tierra, falta de transparencia en la asignación de las concesiones, etc., así como dificultades para definir qué es legal y si lo que es legal también es justo. La mera aplicación de medidas represivas podría ser contraproducente.

---

<sup>93</sup> Dykstra, *op. cit.*

### 7.3 Identificación y rastreo de la producción legal

**Resumen:** los sistemas de cadena de custodia son esenciales en todo intento de reducir la tala ilegal y el comercio vinculado a la misma. Una cadena de custodia tiene tres elementos esenciales: identificación, segregación y documentación. No obstante, incluso una cadena de custodia bien diseñada no es suficiente por sí sola para detener la tala ilegal, si bien hará más difícil el blanqueo y robo de madera. Para reducir las oportunidades que den lugar al fraude, es necesario considerar una serie de aspectos, como por ejemplo el diseño de la cadena de custodia, la política de gestión, la transparencia y la capacidad del sistema. Los esfuerzos por asegurar que la industria forestal cumpla las disposiciones legales y los reglamentos forestales deben ir mucho más allá del sistema de la cadena de custodia y examinar el contexto legal general. La industria forestal no existe en un vacío; si el sistema subyacente es corrupto, seguramente la política de gestión forestal también es corrupta..

#### Verificación de la legalidad

Un certificado de legalidad es una manera de verificar la madera producida legalmente. La compañía de supervisión SGS con sede en Suiza, promueve actualmente la creación de un sistema de “Validación Independiente de la Madera Legal”, basado en el monitoreo y verificación independientes de los cambios en la utilización de la tierra, los flujos de madera y el manejo de los recursos tanto a escala nacional como del productor. Esto podría llevar a la certificación de la sustentabilidad, pero no necesariamente. En el Anexo 2 se explican los principales componentes del sistema.

Se propone un criterio pragmático para resolver los problemas de tala ilegal a través de la Validación Independiente de la Madera Legal (IVLT, por su sigla en inglés), de carácter obligatorio, a la vez de brindar un vínculo o posible integración con la certificación de Manejo Sustentable del Bosque (SFM, por su sigla en inglés), de carácter voluntario.

Para ilustrar este criterio, se sugiere un sistema de etiquetado de “Comercio Sustentable de Madera” de tres pasos: 1) “Madera de Origen Legal”, 2) “Madera Validada como Legal”, y 3) “Madera Producida de Manera Sustentable”. Cada uno de los pasos estará condicionado a un certificado emitido de manera independiente por un tercero verificador/certificador en diferentes etapas del proceso. Ver el Anexo 2 por detalles.

#### El control de la cadena de custodia

Para garantizar la legalidad de los productos de la madera es necesario realizar un rastreo pormenorizado de la producción y el movimiento de la madera y los productos de la madera. Por lo tanto, para demostrar que la madera es cosechada legalmente, se necesita certificar la cadena de custodia (ver también Sección 3.2).

Un sistema de cadena de custodia comprende un conjunto de tecnologías, procedimientos y documentos que son utilizados para manejar la cadena de abastecimiento de la madera. Si utiliza un sistema de cadena de custodia bien diseñado, el administrador de una cadena de abastecimiento de madera podría determinar de dónde procede el abastecimiento de madera, si arriba puntualmente a los lugares previstos, a dónde irá y cuál es la fecha de arribo. Si son debidamente aplicados, los sistemas de cadena de custodia pueden ser utilizados para revelar el robo de madera e impedir que agentes inescrupulosos mezclen troncos de procedencia ilegal con madera de procedencia legal. Los

sistemas de cadena de custodia son, pues, un elemento esencial de todo esfuerzo por reducir la tala ilegal.

Los tres elementos esenciales de cualquier cadena de custodia efectiva utilizada para rastrear madera de origen legal son:

- *Identificación.* Los troncos (o paquetes de troncos) deben ser identificados individualmente utilizando algún tipo de tecnología para el etiquetado, y las etiquetas deben concordar con todos los documentos asociados.
- *Segregación.* En cualquier punto en que los troncos de un origen conocido puedan ser mezclados con troncos de otras fuentes, deben ser segregados y manejados o procesados por separado. Sin embargo, podría hacerse una posible excepción a esto si se puede utilizar tecnologías que permitan una identificación conveniente a lo largo de toda la cadena.<sup>94</sup>
- *Documentación.* El etiquetado no es por sí solo suficiente para brindar la información necesaria para un sistema de cadena de custodia amplio. Es necesario que haya documentación adicional.<sup>95</sup>

El sistema debe, por lo tanto, incorporar el monitoreo regular para asegurar que el sistema esté siendo correctamente aplicado y que los empleados estén debidamente capacitados y sigan rigurosamente los procedimientos establecidos.

Aun así, todos los sistemas de la cadena de custodia están abiertos a las posibilidades de fraude,<sup>96</sup> y cualquier cadena de custodia puede ser anulada por agentes inescrupulosos. Esto se cumple en especial en los sistemas basados en documentos de papel. Las cadenas de custodia certificadas son a menudo auditadas sólo una vez al año y la auditoría es notificada por adelantado. A efectos de reducir la posibilidad de fraude, es necesario estudiar temas como el diseño del sistema y su política de gestión, la transparencia y la capacidad, así como las auditorías independientes al azar. Para minimizar más el riesgo de fraude, toda cadena de custodia debe brindar información sobre las cantidades de madera; incluir el control de puntos de control críticos tales como el lugar de almacenamiento forestal y los depósitos de troncos, donde es fácil mezclarlos con troncos de origen ilegal; y brindar una capacitación adecuada y control del personal. Esto último es muy importante, ya que el sistema será aplicado por personas y serán esas personas las que decidirán si funciona o no.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Dependiendo de la tecnología utilizada, la segregación no es un elemento esencial del rastreo del producto. Es fundamental poder demostrar cuáles son los productos que llegan y de dónde, pero a través de la utilización de etiquetas de código de barras en los leños y etiquetas de código de barras en los productos, no es necesario segregar los leños etiquetados de los no etiquetados en el depósito de leños. La segregación no es un requisito previo si los productos están marcados indeleblemente con marcas de identificación adecuadas. Andrew Mitchell, comunicación personal.

<sup>94</sup> Esto incluye lugar de origen del bosque (zona de corta, etc.), referencia a permisos de corta o documentos de ventas, calidad de los leños, etc. Un punto clave de la cadena de custodia es no solamente la documentación sino cómo se guarda, analiza y recupera la documentación. Con las etiquetas y los códigos de barra que utilizan números únicos y una base de datos por computadora relativamente sencilla, es posible rastrear regularmente los productos hasta el lugar de la cepa. La información puede ser resumida y consolidada en cualquier nivel requerido, es decir, en el bosque, la tala, el aserradero, la exportación, la importación y el consumidor final.

<sup>96</sup> La información de esta sección es principalmente de Dykstra, *op.cit.*, y Andrew Mitchell, comunicación personal.

<sup>97</sup> Dykstra, *op. cit.*

El monitoreo independiente puede fortalecer los sistemas de verificación de cumplimiento de la legalidad resaltando las jurisdicciones, localidades o actores sospechosos que deberían ser tratados de manera acorde. La credibilidad de sistemas sólidos de cadena de custodia también se refuerza poniendo al descubierto sistemas falsos o fácilmente manipulables. El monitoreo independiente combinado con una tecnología de rastreo de los troncos puede también ser utilizado para verificar la observancia de la legalidad sobre bases de auditoría al azar (ver a continuación en la Sección 7.4).

Los esfuerzos por asegurar que los madereros y otras entidades de la industria forestal cumplan las disposiciones legales y los reglamentos forestales deben ir mucho más allá del sistema de la cadena de custodia y examinar el contexto legal general. La industria forestal no existe en un vacío. Si el sistema subyacente es corrupto, es muy probable que la política de gestión forestal del bosque también sea corrupta. Los sistemas de verificación pueden señalar las fallas de las leyes pertinentes y establecer claramente la base sobre la cual dicha verificación ha sido evaluada, incluso, en los casos en que es posible, la argumentación de su interpretación de la ley. Es necesario abordar los temas de la racionalización y aclaración de las cuestiones de legalidad –quién es responsable, etc.– (ver también Sección 7.2).

Por último, algunos argumentan que es fundamental aplicar y hacer cumplir un sistema obligatorio a escala del país productor a efectos de verificar la propiedad, el origen y si se han pagado todos los costos forestales necesarios. De lo contrario quedarán sin ser considerados sectores como los productores no interesados en actuar voluntariamente a favor del sistema, los que realizan tala ilegal y los que convierten el bosque a otros usos de la tierra.

### **Técnicas**

Hay técnicas muy diferentes disponibles para identificar y monitorear el flujo de madera. Varían desde soluciones de “baja tecnología” tales como pintura común, martillos marcadores, etiquetas convencionales y fichas con banda magnética hasta tarjetas inteligentes de “alta tecnología”, etiquetas RF/ID, la partícula de identificación Microtaggant (micro etiquetador), pintura trazadora química, e impresión digital genética. Sin embargo, ninguno de ellos se aplica todavía para uso general. Va más allá de este informe entrar en detalles sobre todas esas técnicas. Hay otros informes que detallan los pros y contras de los diferentes sistemas.<sup>98</sup>

### **Recomendaciones**

- Debe brindarse ayuda para la creación de capacidad para el diseño y establecimiento de sistemas de verificación de la legalidad; esto podría incluir algunos elementos de reforma jurídica en los países productores, y debe incluir procesos en los que haya una participación plena de todas las partes interesadas.
- La UE debe apoyar y facilitar a los gobiernos de países productores para que realicen una evaluación detallada de los sistema de cadena de custodia existentes y definan y mejoren sistemas de custodia a escala nacional o regional.
- Las actividades de la cadena de custodia no deben ser tratadas como cuestiones separadas sino como parte de un plan más amplio para resolver las causas subyacentes de la tala ilegal, que pueden ser, entre otras: una industria de la madera y de celulosa y papel con capacidad de

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

producción ociosa; la falta de claridad sobre los derechos a la tierra y los derechos del usuario; y la falta de transparencia en la asignación de las concesiones.

#### 7.4 Creación de capacidad en los países productores y monitoreo independiente

**Resumen:** la ayuda de creación de capacidad en los países productores es fundamental para el éxito de las iniciativas discutidas en este informe. Esto incluye crear capacidad para el diseño y el establecimiento de sistemas de verificación de la legalidad, para el monitoreo independiente y para los organismos aduaneros de los países productores.

En muchos países no existe un marco ni la suficiente capacidad para monitorear de manera independiente las compañías que actúan en los bosques. Recientemente, los gobiernos y otros donantes han comenzado a financiar y promover monitoreos independientes.

Sin embargo, hay una serie de condiciones previas necesarias para que los países perciban los beneficios del monitoreo independiente. En primer lugar, los derechos humanos deben ser efectivamente protegidos ya que es únicamente en esas condiciones es que las comunidades y los individuos pueden informar acerca de actividades de tala ilegal y los monitores independientes pueden trabajar con el personal local para impedir abusos de las compañías madereras. En segundo lugar, debe haber un sistema jurídico adecuado, en especial una legislación forestal, para impedir que existan oportunidades de corrupción. También es necesaria la publicación oficial de los titulares de las concesiones para impedir que exista confusión y fraude, y debe esperarse de las compañías que cumplan todas las normas de funcionamiento establecidas por ley. En tercer lugar, debe haber la suficiente voluntad política como para que las investigaciones en materia de tala ilegal lleguen hasta su resolución final. Por lo tanto, el sistema judicial debe ser independiente y también transparente. Las multas y sentencias deben ser dadas a conocer públicamente y ser aplicadas efectivamente a las compañías fraudulentas y a sus directores. Por último, debería pagarse una compensación adecuada a las comunidades locales por los daños a los que han sido sometidas.

En nombre del gobierno de Papúa Nueva Guinea, SGS fue contratada para inspeccionar y monitorear todas las exportaciones de troncos del país y determinar la cantidad de impuestos que deben pagar los exportadores. Se verificaron todos los cargamentos y la documentación comercial correspondientes. El proceso incluyó controles físicos (tales como identificación de especies, medición y calificación de troncos), verificación del valor en el mercado y una cifra total de lo que se cargó en cada envío. La información fue ingresada a una base de datos de la cual se brindaron informes mensuales a las autoridades competentes.

Los gobiernos y donantes están ahora también recurriendo a las ONG. En Camboya y Camerún, donantes y gobiernos nacionales facultaron a Global Witness a convertirse en monitor independiente. Su objetivo es ayudar al gobierno a mejorar la capacidad: a) de monitorear eficazmente las infracciones forestales; b) de crear una red de comunidades locales, ONGs locales y nacionales, miembros de la industria y funcionarios de gobierno que puedan reunir toda la información de que dispongan en materia de infracciones forestales y medidas del gobierno; y c) de ofrecer a las ONG y funcionarios locales una vía confidencial para hacer pública la información.

En Indonesia, las ONG EIA y Telepak formaron una sociedad, financiada por DFID, con el mandato de fortalecer al sector civil en Indonesia para hacer campañas sobre los temas forestales.



El proyecto ofrece capacitación básica en documentación –produciendo materiales fotográficos y de video así como campañas–. EIA y Telepak también han hecho trabajos en el terreno con numerosos grupos para transmitir experiencia en materia de monitoreo en el terreno. El objetivo es que para cuando finalice el programa, EIA/Telepak hayan promovido la creación de una red de ONGs con experiencia en el manejo de medios visuales y en campañas, que trabajen en los temas forestales en toda Indonesia. Falta saber si esto será la base de una futura función de monitoreo independiente avalado por el gobierno.

### **Comunidades locales**

Para que las comunidades locales puedan monitorear actividades ilegales en sus bosques vecinos, es necesario que se reconozcan y respeten sus derechos territoriales. El gobierno también debería respetar la “Carta de Derechos internacional”<sup>99</sup> y los Convenios básicos de la OIT, así como el Convenio 169 de la OIT.<sup>100</sup> En tal caso, entonces, es de interés de las comunidades locales monitorear la explotación de sus recursos forestales. Las comunidades locales de la provincia de Kampong Thom, en Camboya, se han organizado en comités y patrullan los bosques para supervisar los árboles de resina que no están protegidos por las disposiciones legales de Camboya. Los árboles de resina están marcados y si las compañías madereras intentan cortarlos, entonces se informa a la comisión que a su vez informa a los funcionarios del gobierno local. Estos luego ayudan a organizar reuniones entre las comunidades y los madereros que hacen tala ilegal. Este mecanismo ha ayudado a reducir la tala ilegal.

### **Capacidad de las aduanas**

Un elemento clave de la creación de capacidad en los países productores debe ser el mejoramiento de la capacidad de los organismos aduaneros para controlar las exportaciones. Para que el sistema de licencias de la legalidad descrito anteriormente en la Sección 6.3 funcione efectivamente, ayudaría que los organismos aduaneros de los países de origen tuvieran la capacidad de monitorear las exportaciones e impedir las importaciones ilegales. Es necesario establecer sistemas efectivos de cooperación e intercambio de datos entre los organismos aduaneros de los países importadores y exportadores.

En la conferencia FLEG de Asia Oriental realizada en setiembre de 2001, los ministros se comprometieron a explorar sistemas de “notificación previa” para el comercio de madera, y varias ONG han exhortado desde entonces al “establecimiento de un mecanismo nuevo para iniciar un sistema de notificación previa (de cargamentos de madera de grandes volúmenes).”<sup>101</sup> Ese sistema requeriría que los países exportadores notificaran a los países importadores que cargamentos de “gran valor” están en ruta; si ingresa otro cargamento de “gran valor” sin haber sido notificado, sería tratado como de procedencia dudosa –si bien, en ausencia de la nueva legislación en los países importadores discutida en la Sección 6.3, las opciones que les quedan a las autoridades serían limitadas. No obstante, esto ayudaría a crear el tipo de marco cooperativo

---

<sup>99</sup> Los tres instrumentos fundamentales en materia de derechos humanos son: la Declaración universal de los derechos humanos, el Convenio Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y el Convenio Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>100</sup> OIT 169, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

<sup>101</sup> Environmental Investigation Agency y Telapak Indonesia, *Brief on Prior Notification Mechanisms* (noviembre de 2001).

necesario para el intercambio de datos a efectos de adoptar medidas en contra del comercio de madera ilegal.

### Recomendaciones

- Los gobiernos de la UE deberían apoyar y facilitar actividades de monitoreo independiente por parte de las comunidades locales y ONGs locales y nacionales y, en los casos en que eso no fuera posible, por ONGs internacionales. Existen numerosos modelos que deberían ser evaluados y, en los casos en que sea posible, replicados.
- Un elemento clave de la creación de capacidad de los países productores debe ser mejorar la capacidad de los organismos aduaneros para controlar las exportaciones. Es necesario establecer sistemas efectivos de cooperación e intercambio de datos entre los organismos aduaneros de los países importadores y exportadores.

### 7.5 Consecuencias en la OMC

**Resumen:** todas las restricciones al comercio están potencialmente sometidas a las disciplinas de los acuerdos comerciales administrados por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta sección analiza esos elementos de los acuerdos de la OMC que tendrían relación con los tipos de medidas discutidas a lo largo de este informe. En general, los sistemas que contemplamos, que giran en torno a los acuerdos bilaterales entre la UE y los gobiernos de países productores para autorizar el comercio, no deberían generar ningún tipo de consecuencias en la OMC.

Las restricciones al comercio, entre ellas los requisitos de etiquetado, aranceles e impuestos, embargos al comercio, o cualquier forma de discriminación, están potencialmente sometidas a la disciplinas de los acuerdos comerciales administrados por la Organización Mundial de Comercio (OMC) que giran en torno al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Sin embargo, la principal forma de restricción al comercio que contemplamos en este informe, el sistema de concesión de licencias descrito en la Sección 6.3, surgirá en el contexto de acuerdos bilaterales voluntarios entre la UE y países productores en forma individual.

Básicamente, esto representa que los gobiernos aceptan establecer controles adicionales entre sí, como forma de hacer aplicar sus propias disposiciones legales. El sistema de solución de diferencias de la OMC no produce resoluciones en abstracto, actúa sólo cuando se presenta una reclamación. Sería absurdo que uno de los países presentara una controversia en la OMC sobre la base de perjuicio comercial por una medida voluntaria que él mismo había aceptado.

Sin embargo, las controversias pueden ser iniciadas por países que no están directamente afectados por la restricción comercial en cuestión.<sup>102</sup> Es posible que un país que no participe de un acuerdo de ese tipo decida presentar una impugnación por temor a que eventualmente adquiriera alcance multilateral. O, y tal vez esto es más probable, si un acuerdo fue lo suficientemente amplio como para afectar indirectamente el mercado para países no participantes (por ejemplo si los

---

<sup>102</sup> Por ejemplo, Tailandia, en la última etapa de la diferencia camarones-tortugas, impugnó los reglamentos de Estados Unidos por cuestiones de principio, aun cuando sus prácticas de pesca habían sido certificadas como aceptables por Estados Unidos y por lo tanto sus exportaciones de camarones no estaban embargadas.

comerciantes minoristas se acostumbran tanto a la idea de saber la procedencia de madera identificada como legal que dejan de comprar madera que no tiene esa certificación, aun cuando no hubiera obligación sobre ese país para hacerlo), entonces nuevamente podría presentarse una impugnación.

Por lo tanto, vale la pena considerar cómo un sistema de ese tipo podría ser tratado conforme a las normas de la OMC. La cuestión de emitir etiquetas o certificados o aplicar otras restricciones al comercio sobre la base de un origen ilegal, no ha sido discutido en la OMC –hasta donde sabemos–. Tampoco se han abordado específicamente las cuestiones de corrupción y soborno en los acuerdos de la OMC. Debería subrayarse, por lo tanto, que existe considerable incertidumbre sobre casi todos los temas discutidos en esta sección, y no es posible llegar a una conclusión firme sobre si una impugnación de la OMC a determinada medida restrictiva del comercio tendría lugar o no. Es posible sin embargo, llegar a algunas conclusiones generales sobre el diseño de medidas comerciales, las cuales están enumeradas al final de la sección.

### **Discriminación comercial en función del proceso**

Hablando en términos generales, los acuerdos de la OMC siguen los principios de no discriminación entre “productos similares” que tienen su origen en cualquiera de los miembros de la OMC, y entre la producción nacional y extranjera. El acuerdo básico de la OMC, el GATT, no define precisamente lo que implica un “producto similar”. El término fue incorporado originalmente al GATT para impedir la discriminación por el carácter de origen nacional del producto. Los grupos especiales que dirimen las controversias en general han interpretado el término de manera más amplia para impedir la discriminación en casos en que la metodología utilizada en los *procedimientos* (procesos o métodos de producción no relacionados con productos, o PMPs), más que las características del *producto*, han sido la característica distintiva del producto y la justificación de las medidas restrictivas del comercio. Esto ha despertado gran preocupación entre la comunidad ambientalista, donde se da importancia a las políticas destinadas a reglamentar los PMPs (tales como el control de emisiones de procesos de fabricación, o la promoción de la producción sustentable).

Sin embargo, el GATT contiene una “cláusula de excepciones generales”, el Artículo XX, por la cual pueden hacerse excepciones a las otras disposiciones del acuerdo, en la medida que no se apliquen “en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional...” Los subpárrafos del Artículo XX enumeran una serie de medidas que pueden ser permitidas, entre ellas:

- (a) necesarias para proteger la moral pública;
- (b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; (...)
- (d) necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras (...)
- (e) relativas a los artículos fabricados en las prisiones; (...)
- (g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales; (...)

Los párrafos (b) y (g) del Artículo XX ofrecen posibles justificaciones ambientales por la aplicación de medidas comerciales que de lo contrario infringirían el GATT, en tanto las medidas se aplican parejo a todos los miembros de la OMC y no establecen discriminaciones entre ellos. En los últimos años, los grupos especiales que dirimen las diferencias en la OMC, y su Órgano de Apelación (al cual pueden remitirse las resoluciones del grupo especial de la diferencia), han demostrado una tendencia creciente a aceptar esos argumentos y a pronunciarse a favor de la discriminación entre productos similares por razones ambientales.

¿Puede la ilegalidad de una producción ser considerada un PMP? Si bien superficialmente se refiere a la forma en la que se producen los productos en cuestión, por supuesto es bastante diferente en principio a la forma común en que se entiende el término, que se refiere principalmente a los impactos físicos resultantes directamente del proceso empleado para producir el producto (por ejemplo, la muerte de tortugas marinas por la pesca del camarón, o las emisiones de gases de efecto invernadero por la utilización de energía). Después de todo, la madera producida legalmente y la madera producida ilegalmente crecen y son taladas básicamente de la misma forma; las diferencias tienen que ver principalmente con aspectos tales como si la tala debe ser permitida o si se pagaron las tarifas e impuestos apropiados. Ningún párrafo del Artículo XX se refiere explícitamente a la producción ilegal, si bien podrían encontrarse argumentos en el párrafo (d) del Artículo XX. De hecho, podría argumentarse que las medidas comerciales basadas en la *sustentabilidad* de la producción serían más fáciles de justificar por el párrafo (g) del Artículo XX.

### **Acuerdos multilaterales ambientales y la OMC**

Como se ve en las Secciones 2.4 y 5.3, varios acuerdos multilaterales ambientales, entre ellos CITES, el Protocolo de Montreal y el Convenio de Basilea, requieren que las partes controlen o restrinjan el comercio de variadas formas, incluso la imposición de requisitos de licencias de importación y exportación o para diferentes formas de consentimientos informado previo, y aplicar prohibiciones totales o parciales al comercio (en los productos controlados por el acuerdo) con países que no son parte o con partes que no cumplen. En los últimos años se ha discutido ampliamente el grado en que esas medidas comerciales son compatibles con las disciplinas de la OMC. Como nunca ha habido una controversia en la OMC que implique una medida comercial motivada por un acuerdo multilateral ambiental, la respuesta a este interrogante no es clara.

Los últimos acontecimientos en la prolongada controversia camarón-tortugas tiene un desenlace potencialmente importante de la jurisprudencia de la OMC. En octubre de 2001, el Órgano de Apelación de la OMC resolvió que Estados Unidos tenía derecho a mantener su embargo en las importaciones de camarones pescados con métodos que implicaban la muerte de tortugas marinas, aun cuando era una medida aplicada unilateralmente, en tanto estuviera abocado a esfuerzos serios y de buena fe por lograr un acuerdo multilateral. No aceptó la declaración de Malasia de que ese acuerdo debía concluir *antes* de que se pudiera aplicar una restricción al comercio.<sup>103</sup> Esto tiene claras consecuencias para la aplicación de medidas comerciales mientras se esté en vías de negociar un acuerdo multilateral ambiental.

---

<sup>103</sup> Estados Unidos — Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón. Recurso al párrafo 5 del artículo 21 del ESD por Malasia, Informe del Órgano de Apelación, 22 de octubre de 2001 (WT/DS58/AB/RW).

## **Obstáculos Técnicos al Acuerdo de Comercio**

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio es uno de los acuerdos específicos creados después que el GATT estuvo redactado y acordado, y establece y codifica conjuntos de normas comerciales específicas. Está diseñado para asegurar que los reglamentos y normas técnicas que podrían afectar al comercio sean aplicados de manera que distorsionen el comercio lo menos posible. Tiene que ver con el comercio de la madera porque parece probable que el etiquetado o la certificación calificarían como reglamentos técnicos (si son obligatorios) o como normas (si son voluntarios), y toda controversia relativa a ellos probablemente se remitiría al Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio más que al GATT.

El Anexo 1 del Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio define que un reglamento técnico es un “documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados”. Mucho se ha debatido acerca de si esto significa que los PMP no relacionadas con productos (es decir, PMPs que no son detectables en el producto final) están abarcados o no por esta definición (¿están “relacionados” con las características del producto?). El inciso 2 del artículo 2 es la “cláusula de excepciones generales”, pues reconoce el derecho de adoptar las medidas necesarias para alcanzar un objetivo legítimo, tales como “la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente”, si bien la relación del artículo con el resto del Acuerdo no parece permitir a los países ir contra los principios centrales. Las cuestiones discutidas anteriormente con relación al GATT –la aplicación de requisitos sobre la base de PMPs, si las medidas dirigidas a controlar la tala ilegal pueden ser consideradas medidas que protegen el medio ambiente, temas de extrajurisdicción– son por lo tanto, también, pertinentes en el caso del Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio.

## **Acuerdo sobre Contratación Pública**

Las medidas de contratación pública están sujetas a otro acuerdo de la OMC, el Acuerdo sobre Contratación Pública. Se trata de un acuerdo plurilateral, del cual no todos los miembros de la OMC son partes, si bien todos los Estados miembros de la UE lo han ratificado. Su base se sustenta en los principios familiares de la OMC de no discriminación entre productos similares de abastecedores extranjeros y nacionales. Las discusiones anteriores acerca de si la legalidad es una medida apropiada para incluir como característica de un producto, y si la protección ambiental es una justificación más fuerte, son, una vez más, pertinentes. El Artículo XXIII del Acuerdo sobre Contratación Pública incluye excepciones a sus obligaciones por razones de moral pública o protección de la vida humana y de la vida animal y vegetal.

## **Conclusiones**

La compatibilidad con la OMC de las medidas comerciales adoptadas para controlar la madera ilegal no quedaría resuelta definitivamente hasta que no se presentara un caso vinculado en el sistema de solución de diferencias de la OMC –si bien siempre habría que recordar que muchas diferencias potenciales entre miembros de la OMC se resuelven por consultas y negociaciones sin recurrir al proceso formal de controversias–. Las negociaciones sobre nuevas modificaciones de los acuerdos de la OMC lanzadas en la conferencia ministerial de la OMC realizada en Doha en noviembre de 2001, también centrarán la atención en una serie de cuestiones ambientales específicas.

Sin embargo, es posible lograr ciertas conclusiones tentativas sobre el diseño de instrumentos de política en materia de tala ilegal que afecte al comercio:

- Cuanto menos altere el comercio la medida en cuestión, menor será la posibilidad de que prospere una impugnación en el marco de la política de contratación pública de la OMC, o será menos probable que un requisito simplemente de etiquetado estuviera comprendido por una prohibición a la importación.
- Cuanto más pueda demostrarse que se han intentado aplicar medidas menos distorsionantes del comercio –tales como los aranceles preferenciales– pero que no han demostrado ser efectivas, mayor será la posibilidad de que se consideren aceptables las medidas que alteren más el comercio. Esto posiblemente incluso se amplíe a los esfuerzos no relacionados con el comercio, tal como la ayuda a la creación de capacidad para los países exportadores involucrados, las negociaciones relacionadas con las cuestiones forestales, y otros esfuerzos por el estilo.
- De manera similar, cuanto mayor precisión en su objetivo tenga la medida, menor posibilidad tendrá de que prospere su impugnación. Un embargo aplicado contra todas las exportaciones de madera de un país debido a que se piensa que algunas de ellas son ilegales sería más vulnerable a la impugnación de la OMC que un embargo aplicado solamente contra productos que podría demostrarse que son ilegales, o que no demuestran que son legales. En el último caso, la adhesión a una forma aceptada de determinar la legalidad –por ejemplo, un requisito de documentación de la cadena de custodia auditada por un tercero independiente (ver Sección 7.3) también ayudaría a justificar la medida.
- Cuanto menos discriminatoria sea la medida, menor será la posibilidad de que prospere una impugnación. Podría hacerse una impugnación muy firme en el marco de la OMC si un país estuvo aplicando medidas más restrictivas (por ejemplo un requisito de identificación de la legalidad) a las importaciones que a su propia producción.
- Cuanto mayor sea el esfuerzo por asegurar que una medida sea aceptable multilateralmente, menor posibilidad habrá de ser impugnada. Y la última decisión camarón-tortugas implica que incluso las medidas unilaterales aplicadas mientras se está en vías de negociar un acuerdo multilateral pueden ser aceptables.

#### **Recomendaciones:**

- Deben tenerse en cuenta las consecuencias que tendría en la OMC una medida restrictiva del comercio. No obstante, los sistemas que estudiamos, que giran en torno a acuerdos bilaterales entre la UE y los gobiernos de países productores para autorizar el comercio, no deberían tener consecuencias en la OMC. Sin embargo, sería válido que los negociadores de la UE plantearan los temas en el marco de las conversaciones comerciales de la OMC, y que promovieran mayor conciencia y debate sobre estas cuestiones.

## **Anexo 1: Elementos para un proyecto de Reglamento de la UE**

*La Sección 6 expone los argumentos a favor de una nueva legislación de la UE para controlar la importación de madera legal. Este Anexo incluye elementos que se sugiere incluir en el Reglamento de la UE que serían necesarios para aplicarlo. Evidentemente, no podemos esperar abarcar todo lo que finalmente se requeriría, pero el texto siguiente será útil, confiamos, para avanzar en el debate.*

*Es de señalar que este proyecto de Reglamento asume que pueden lograrse acuerdos bilaterales entre la UE y los países productores de manera individual en materia de aplicación del sistema de concesión de licencias. Esos acuerdos abarcarían, entre otras cosas, los medios de verificar la legalidad de la producción en el país productor, y la ayuda para la creación de capacidad que debe brindarse para el establecimiento y puesta en funcionamiento de esos sistemas.*

*El Artículo 5 establece el sistema de concesión de licencias (ver Sección 6.3 para una descripción más completa); El Artículo 3 crea una prohibición general a la importación de madera de origen ilegal (ver Sección 6.4); y el Artículo 4 se refiere a la madera de conflicto (ver Sección 5.2).*

Propuesta para un

### **REGLAMENTO DEL CONSEJO**

#### **Aplicación de sistemas para el control de la importación de madera y productos de la madera de origen ilegal**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular su Artículo 133,

Considerando la propuesta de la Comisión,

Ha adoptado el presente reglamento:

- (1) La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, reunida en agosto/setiembre de 2002, resolvió “adoptar medidas inmediatas en materia de aplicación de la legislación forestal nacional y el comercio internacional ilegal de productos forestales, en especial de los recursos forestales biológicos, con el apoyo de la comunidad internacional, y ofrecer creación de capacidad humana e institucional vinculada a la aplicación de la legislación nacional en esos sectores”.
- (2) En muchos países productores de madera crece la preocupación por la pérdida de ingresos fiscales como resultado de las actividades forestales ilegales, por el perjuicio que esa ilegalidad generalizada provoca en las instituciones de la sociedad civilizada, y por la necesidad de controlar el ritmo de explotación de los recursos forestales en función de razones ambientales, económicas y sociales.

- (3) En varios países consumidores de madera aumenta la conciencia del papel que cumplen las importaciones en incrementar la demanda de madera y de productos de la madera talada ilegalmente, y la falta de un marco legal adecuado con el cual controlar esas importaciones.
- (4) La Conferencia Ministerial de Asia Oriental sobre la Aplicación de la legislación y la política de gestión en el ámbito forestal realizada en Bali, Indonesia, en setiembre de 2001, acordó compromisos ministeriales para “adoptar medidas inmediatas para intensificar los esfuerzos nacionales, y fortalecer la colaboración bilateral, regional y multilateral para resolver las violaciones de las disposiciones legales forestales y los delitos forestales, en especial la tala ilegal, el comercio ilegal asociado y la corrupción, y sus efectos negativos sobre los principios de derecho”, “emprender acciones, incluso la cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley dentro y entre los países, para impedir el movimiento de madera ilegal”, y “explorar formas en las que se pueda eliminar la exportación e importación de madera cosechada ilegalmente”.
- (5) En febrero de 2002, la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, “Hacia una asociación mundial por el desarrollo sustentable”, estableció que la Unión Europea “crearía un plan de acción de la Unión Europea para fines de 2002 en materia de Aplicación de la legislación y la política de gestión en el ámbito forestal y del comercio (FLEGT, por su sigla en inglés) para combatir la tala ilegal y el comercio ilegal asociado y para fortalecer la cooperación internacional a efectos de abordar los temas de las infracciones de las disposiciones forestales y el delito forestal”.
- (6) El Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Indonesia y el Gobierno de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la cooperación para mejorar la aplicación de la legislación forestal y la política de gestión del sector, combatir la tala ilegal y el comercio internacional de madera y productos de la madera talada ilegalmente, firmado el 18 de abril de 2002, sirve de modelo para la cooperación bilateral entre países productores y consumidores que será necesaria para controlar el comercio internacional de madera y productos de la madera talada ilegalmente.
- (7) Otros Memorandos de Entendimiento de ese estilo han sido firmados o están en vías de negociación, con otros países productores y otros Estados miembros.
- (8) El control de las importaciones de madera deberá ser aplicado de manera uniforme en toda la Comunidad.

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE REGLAMENTO:

*Artículo 1*

**Objeto**

El objeto de este Reglamento es permitir a la Comunidad excluir la madera y productos de la madera de origen ilegal, cualquiera sea el lugar de procedencia, de los mercados de la Comunidad. El Reglamento estipula el establecimiento de sistemas por los cuales las importaciones de madera y productos de la madera de los Estados cooperantes deberán ir acompañados de una prueba de legalidad que haya sido verificada de manera independiente.



## *Artículo 2*

### **Definiciones**

‘Certificado de legalidad’ significa el certificado requerido para acompañar las importaciones de productos procedentes de Estados cooperantes, que actúa como la prueba de la legalidad en todas las etapas de la cadena de custodia de los productos, previo a su importación.

‘Cadena de custodia’ significa los aspectos de propiedad y control de la cadena de oferta del producto; las etapas de la cadena de custodia incluyen el manejo forestal, la cosecha, el procesamiento y la exportación.

‘Autoridad competente del Estado exportador’, significa la autoridad designada por un Estado cooperante a emitir certificados de legalidad.

‘Madera de conflicto’ significa la madera que ha sido comercializada en cierto punto de la cadena de custodia por grupos armados, ya sea para perpetuar o sacar provecho de situaciones de conflicto en beneficio personal.

‘Estado cooperante’ significa cualquiera de los Estados enumerados en el Anexo B, que han aceptado establecer un acuerdo con la Comunidad por el cual la exportación a la Comunidad de todos los productos de los tipos enumerados en el Anexo A irán acompañados de un certificado de legalidad.

‘Legalidad’ e ‘ilegalidad’ son establecidas en referencia a las disposiciones legales y reglamentos nacionales del Estado cooperante así como a las obligaciones que emanan del derecho internacional.

‘Autoridad administrativa’ significa una autoridad competente designada por un Estado miembro para ser la responsable de la aplicación de las disposiciones de este Reglamento.

‘Productos’ significa la madera y productos de la madera enumerados en el Anexo A.

‘Autoridad de verificación’ significa una autoridad de verificación acreditada que actúa independientemente en el Estado exportador, monitoreando la cadena de custodia de los productos para establecer su legalidad o ilegalidad.

## *Artículo 3*

### **Introducción a la Comunidad**

Se prohíbe la importación, exportación, transporte, venta, recepción, adquisición o compra de cualquiera de las maderas o los productos de la madera enumerados en el Anexo A que hayan sido tomados, estado en posesión, transportados o vendidos en contravención de las leyes o reglamentos de la Comunidad, sus Estados miembros o Estados extranjeros.

#### *Artículo 4*

### **Madera de conflicto**

Se prohíbe la introducción a la Comunidad de alguna de las maderas o los productos de la madera enumerados en el Anexo A procedentes de alguno de los Estados para los cuales el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha recomendado la aplicación de sanciones a efectos de impedir que los ingresos derivados de la madera sean utilizados para financiar conflictos.

#### *Artículo 5*

### **Sistema de concesión de licencias**

La introducción a la Comunidad de las maderas o los productos de la madera enumerados en el Anexo A procedentes de alguno de los Estados cooperantes enumerados en el Anexo B estará sometida a la realización de las verificaciones necesarias y la presentación previa, en la oficina aduanera de la frontera, de un certificado de legalidad emitido por las autoridades competentes del Estado exportador, o a nombre de ellas, y verificado de manera independiente por una autoridad de verificación acreditada.

#### *Artículo 6*

### **Certificado de legalidad**

1. El certificado de legalidad requerido para acompañar la importación de productos de los Estados cooperantes enumerados en el Anexo B actuará como prueba de la conducta legal en todas las etapas de la cadena de custodia de los productos, entre ellas el manejo forestal, la cosecha, el procesamiento y la exportación.
2. El formulario preciso del certificado de legalidad será determinado por la comisión después de la realización de consultas con los Estados cooperantes y con las autoridades administrativas de los Estados miembros; salvo que deba ser identificable por un número de serie único y, en la medida de lo posible, sea a prueba de adulteraciones.
3. El certificado de legalidad será emitido por una autoridad competente del Estado exportador, o en su nombre, conforme a sus propios procedimientos.

#### *Artículo 7*

### **Verificación independiente de la legalidad**

1. La validez de cada certificado de legalidad será verificada por una autoridad de verificación acreditada que actúe independientemente en el Estado exportador, monitoreando la cadena de custodia de los productos.
2. Únicamente cuando la autoridad verificadora esté satisfecha en cuanto a la ausencia de conducta ilegal a lo largo de toda la cadena de custodia, validará el certificado de legalidad.

3. La Comisión será responsable de acreditar a las autoridades verificadoras y de establecer sistemas de intercambio rápido de datos y de comunicación de la emisión y validación de los certificados de legalidad.

#### *Artículo 8*

#### **Negativa a la introducción**

1. En caso de que se realizara alguna tentativa de introducir, sin un certificado de legalidad, productos a la Comunidad procedentes de alguno de los Estados cooperantes enumerados en el Anexo B, el departamento de aduanas del Estado importador confiscará los productos de inmediato.
2. En caso de que el departamento de aduanas del Estado importador estableciera que un certificado de legalidad que acompaña algún producto introducido en la Comunidad procedente de alguno de los Estados cooperantes enumerados en el Anexo B no ha sido emitido válidamente conforme a los procedimientos establecidos en los Artículos 6 y 7, o ha sido adulterado después de haber sido emitido, o si el contenido del cargamento de los productos no guarda conformidad con el certificado que lo acompaña, el departamento de aduanas confiscará los productos de inmediato.

#### *Artículo 9*

#### **Lugares de introducción**

1. Los Estados miembros designarán departamentos aduaneros para llevar a cabo las verificaciones y formalidades para la introducción a la Comunidad de los productos procedentes de los Estados cooperantes.
2. Se dotará a todas las oficinas designadas conforme al párrafo 1 con personal suficiente y adecuadamente capacitado y con equipamiento.
3. Se notificará a la Comisión todas las oficinas designadas conforme al párrafo 1, y la Comisión publicará una lista de las mismas en el *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*.
4. Los Estados miembros asegurarán que en los lugares de cruce de fronteras el público esté informado de las disposiciones que dan cumplimiento a este Reglamento.

#### *Artículo 10*

#### **En tránsito**

La introducción a la Comunidad de los productos enumerados en el Anexo A con fines exclusivamente de tránsito, reexportación o procesamiento dirigido hacia adentro, no estará sujeta a los requisitos del Artículo 5.

### *Artículo 11*

#### **Autoridades administrativas**

1. Cada Estado miembro designará una autoridad administrativa cuya responsabilidad primordial será la aplicación de este reglamento y la comunicación con la Comisión.
2. Cada autoridad administrativa enviará a la Comisión un informe mensual de todas las importaciones de productos acompañadas de certificados de legalidad, que incluya su tipo, valor, país de origen, número de certificado único, nombre de las autoridades emisoras y validadoras, y la fecha de emisión y validación de los certificados.

### *Artículo 12*

#### **Monitoreo del cumplimiento e investigación de las infracciones**

1. Las autoridades administrativas de los Estados miembros monitorearán el cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento.
2. En caso de que, en algún momento, las autoridades administrativas tengan fundamentos para creer que se está infringiendo alguna de esas disposiciones, adoptarán las medidas adecuadas para asegurar el cumplimiento o para promover una acción legal.
3. La Comisión llamará la atención de las autoridades administrativas de los Estados miembros hacia los asuntos cuya investigación considere necesario conforme a este Reglamento. Los Estados miembros informarán a la Comisión del resultado de toda investigación subsiguiente.
4. Se establecerá un grupo de aplicación conformado por los representantes de las autoridades administrativas de cada Estado miembro. El grupo estará presidido por el representante de la Comisión.

### *Artículo 13*

#### **Disposiciones generales**

Este Reglamento entrará en vigor el día de su publicación en el *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*.

La Comisión informará anualmente al Consejo acerca de la aplicación de este Reglamento y la necesidad de una evaluación del Reglamento.

Este Reglamento será obligatorio en su totalidad y directamente aplicable a todos los Estados miembros.

Producido en Bruselas (...)

**Anexo A (productos)**

Corteza, madera tallada, astillas, papel y cartón, madera contrachapada, madera aserrada, productos procesados secundarios como muebles, entarimado o herramientas, madera rolliza, hojas de chapa, y celulosa (...)

**Anexo B (Estados cooperantes)**

...

## **Anexo 2: Verificación de la legalidad**

*Extractado de la propuesta de SGS:*

1. El '*Certificado de Origen Legal*' (COL) requiere la verificación lograda –fundamentalmente a través de la aplicación de un sistema de rastreo de los troncos– que defina si la madera o los productos de la madera son: a) comprados legalmente del propietario legal y han sido vendidos y transferidos legalmente a lo largo de la cadena de custodia al lugar de destino establecido en el certificado; y b) de conformidad con los reglamentos nacionales o internacionales de productos específicos tales como los que abarcan las especies protegidas y/o diámetros mínimos. El sistema también verificaría periódicamente que se han pagado los derechos y se han respetado las cuotas. Incumplimientos pasados o no resueltos pueden obstaculizar todo el proceso. En el sistema de etiquetado sugerido, la madera y productos de la madera que cumplen los requerimientos podrían ser etiquetados como 'Madera de origen legal'.
2. El '*Certificado de Cumplimiento Legal*' (CCL) se otorga en los casos en que el manejo forestal observa reglamentos y disposiciones legales nacionales específicas, en especial los términos del acuerdo o permiso de concesión. Esto se refiere básicamente a la preparación y aplicación de los planes de cosecha y manejo, como los inventarios forestales. La madera o los productos de la madera ya certificados como de "Origen legal" (COL) podrían en esta etapa ser etiquetados como "Madera legal validada" si el COL para la madera puede ser vinculado con un CCL por el bosque del cual proviene la madera.
3. El '*Certificado de Manejo Sustentable del Bosque*' (CMSB) se refiere al certificado concedido o conservado como resultado de que el sistema de manejo forestal ha sido debidamente auditado con referencia a los principios, criterios e indicadores de un sistema de certificación forestal internacional tal como Forest Stewardship Council (FSC). Se sugiere que la madera o los productos de la madera ya certificados como "de origen legal" (COL) y procedente de un bosque certificado como "cumplimiento legal" (CCL) y, además, "manejado sustentablemente" (CMSB) podría en esta etapa ser etiquetada como "Madera Producida Sustentablemente".  
Nota: un certificado de cadena de custodia emitido conforme al sistema de certificación forestal no sería suficiente para reemplazar un Certificado de Origen Legal (COL), cuyo alcance es más amplio y se basa en sistemas avanzados de rastreo de la madera.

La *Validación Independiente de la Madera Legal* (VIML) abarca el primero y segundo pasos, es decir, verificación del origen legal de la madera (COL) y verificación del cumplimiento legal del origen de la madera (CCL). Del productor al consumidor, el sistema VIML tiene el potencial de brindar tres aspectos clave para el control de la tala ilegal: una herramienta efectiva para ayudar a que el Gobierno haga cumplir las disposiciones legales; un poderoso instrumento basado en el mercado, tanto para productores (acceso al mercado y competencia legal) como para compradores (un comercio de la madera racional, transparente); e información confiable para todas las partes interesadas, a escala local e internacional.