



global witness

Una década de experiencia

*Lecciones aprendidas del Monitoreo Forestal
Independiente para aplicar a REDD*

Global Witness, diciembre de 2009

Agradecimientos

En Global Witness nos gustaría agradecer el apoyo recibido del Programa de la ONU sobre REDD (ONU-REDD) para redactar este informe.

Global Witness Limited (Global Witness) es una sociedad sin fines lucrativos limitada por acciones y registrada en Inglaterra bajo el n° 2871809. Global Witness pone al descubierto y rompe los vínculos existentes entre la explotación de los recursos naturales y la financiación de conflictos, la corrupción y los abusos de los derechos humanos. Global Witness lleva a cabo investigaciones en países devastados por conflictos, corrupción y pobreza, y los descubrimientos que surgen de estas investigaciones se usan para informar a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Global Witness está reconocida como equivalente de una organización benéfica pública de EE.UU., según lo descrito en la Sección 509(a)(1) del Código de 1986 del Servicio de Impuestos Internos de EE.UU. (US Internal Revenue Service Code 1986).

Descargo de responsabilidad: la versión española es una traducción del documento original en inglés. Esta traducción se puede emplear únicamente a modo de referencia. En caso de existir diferencias entre la versión española y la versión original en inglés, la versión en inglés prevalecerá. Global Witness no acepta responsabilidad por los daños o pérdidas causados por los errores, imprecisiones o malentendidos de la traducción.

ISBN: 978-0-9564574-1-7

© Global Witness Ltd., diciembre de 2009

Advertencia

Todas las opiniones expresadas en este informe pertenecen a Global Witness.

Este documento se ha imprimido en papel 100% reciclado.

Índice

| | | |
|----------|---|---------------|
| | Abreviaturas y términos | ii-iii |
| 1 | Introducción | 1 |
| 2 | El diseño del Monitoreo Forestal Independiente | 3 |
| | 2.1 Objetivos y criterios mínimos | 3 |
| | 2.2 El establecimiento del MFI | 5 |
| | 2.2.1 El trabajo de evaluación | 5 |
| | 2.2.2 La institución anfitriona, el acuerdo y el compromiso de las partes interesadas | 5 |
| | 2.2.3 Los términos de referencia | 5 |
| | 2.2.4 El equipo de monitoreo | 6 |
| | 2.2.5 El Comité de Validación | 6 |
| | 2.3 La financiación | 8 |
| | 2.3.1 El coste del MFI | 8 |
| 3 | El Monitoreo Forestal Independiente en la Práctica | 11 |
| 4 | El Impacto del MFI | 16 |
| | 4.1 Procedimientos, transparencia y responsabilidad | 16 |
| | 4.2 La aplicación de la legislación | 19 |
| | 4.3 La gobernanza: cambios en el marco legal o el entorno operativo | 19 |
| 5 | Lecciones Aprendidas del MFI Para Aplicar a REDD | 23 |
| | 5.1 Lecciones sobre el diseño del MFI | 23 |
| | 5.1.1 La participación de las partes interesadas | 23 |
| | 5.1.2 El mandato | 23 |
| | 5.1.3 La selección de monitores | 24 |
| | 5.1.4 El Comité de Validación | 25 |
| | 5.1.5 La financiación | 25 |
| | 5.2 Lecciones sobre la implementación del MFI | 26 |
| | 5.2.1 La voluntad política | 26 |
| | 5.2.2 La separación de funciones | 26 |
| | 5.2.3 El trabajo sobre el terreno y los informes | 27 |
| | 5.2.4 La planificación y el seguimiento | 27 |
| | 5.2.5 La garantía de un impacto a largo plazo | 28 |
| | 5.3 La evaluación del MFI | 28 |
| | 5.4 Las consecuencias negativas | 29 |
| 6 | Observaciones Finales | 31 |
| | Anexo I: Modelo de Términos de Referencia Para el MFI | 32 |
| | Anexo II: Casos Prácticos por Países | 34 |
| | Bibliografía | 52 |
| | Recuadros | |
| | Recuadro 1: Criterios mínimos para el MFI (Global Witness, 2005b). | 3 |
| | Recuadro 2: El MFI: una herramienta diferente a la certificación forestal. | 4 |
| | Recuadro 3: Descripción del diseño y funcionamiento de un Comité de Validación: el Comité Consultivo Interinstitucional de Honduras (CONADEH, 2008b). | 7 |
| | Recuadro 4: Una misión de MFI típica. | 12 |
| | Recuadro 5: El MFI en cinco países: datos, cifras, logros y limitaciones. | 13 |
| | Recuadro 6: Comentarios sobre los proyectos de MFI: mejora de procedimientos, transparencia y responsabilidad. | 16 |
| | Recuadro 7: Comentarios sobre los proyectos de MFI: una mejor aplicación de la legislación. | 18 |
| | Recuadro 8: Comentarios sobre los proyectos de MFI: cambios en el marco legal o el entorno operativo. | 20 |
| | Recuadro 9: Opiniones de las partes interesadas sobre el MFI de Camerún (Cerutti y Assembe, 2005). | 42 |
| | Recuadro 10: Lista de comprobación para informes de MFI diseñada por el CONADEH (adaptado de CONADEH, 2008a). | 45 |
| | Tablas | |
| | Tabla 1: Proyectos de MFI implementados por todo el mundo. | 2 |
| | Tabla 2: Coste aproximado del establecimiento del MFI, según la experiencia de Camerún. | 10 |
| | Tabla 3: Indicadores de MFI (Global Witness, 2005b). | 29 |

Abreviaturas y Términos

| | |
|--------------|--|
| ACDI | Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional |
| ACICAFOC | Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana |
| AFE-COHDEFOR | Administración Forestal del Estado – Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal |
| AFH | Agenda Forestal Hondureña |
| AFLEG | Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales en África (<i>Africa Forest Law Enforcement and Governance</i>) |
| AMADHO | Asociación de Madereros de Honduras |
| AusAID | Agencia Australiana de Desarrollo Internacional (<i>Australian Agency for International Development</i>) |
| AVA | Acuerdo Voluntario de Asociación |
| CCI | Comité Consultivo Interinstitucional de Honduras |
| CIFH | Colegio de Ingenieros Forestales de Honduras |
| CIP | Centro para las Políticas Internacionales (<i>Centre for International Policy</i>) |
| CMNUCC | Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático |
| CNA | Consejo Nacional Anticorrupción de Honduras |
| COLPROFORH | Colegio de Profesionales Forestales de Honduras |
| COMIFAC | Comisión Forestal de África Central (<i>Commission des Forêts d'Afrique Centrale</i>) |
| CONADEH | Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras |
| Danida | Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (<i>Danish International Development Agency</i>) |
| DEI | Dirección Ejecutiva de Ingresos de Honduras |
| DFID | Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (<i>Department for International Development</i>) |
| DFW | Departamento de Bosques y Fauna de Camboya (<i>Department of Forestry and Wildlife</i>) |
| DI | Departamento de Inspección de Camboya (<i>Department of Inspection</i>) |
| EGP | Programa de Subvenciones para Ecosistemas (<i>Ecosystem Grants Programme</i>) |
| EIA | Agencia de Investigación Medioambiental (<i>Environmental Investigation Agency</i>) |
| FAO | Organización de la ONU para la Agricultura y la Alimentación (<i>UN Food and Agriculture Organisation</i>) |
| FCFA | Franco de la Comunidad Financiera Africana |
| FCMO | Oficina de Monitoreo de Delitos Forestales de Camboya (Forest Crime Monitoring Office) |
| FCMU | Unidad de Monitoreo de Delitos Forestales de Camboya (<i>Forest Crime Monitoring Unit</i>) |
| FEHCAFOR | Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales |
| FEMA | Fiscalía Especial del Medio Ambiente de Honduras |
| FFAA | Fuerzas Armadas Hondureñas |
| FLEG | Plan de Acción de Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales (Forest Law Enforcement and Governance) |
| FLEGT | Plan de Acción de la UE sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (<i>EU Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>) |
| FM | Forests Monitor |
| GFS | Gestión forestal sostenible |
| GPS | Sistema de posicionamiento global (<i>Global positioning system</i>) |
| GTZ | Agencia Alemana de Cooperación Técnica (<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>) |

| | |
|----------|---|
| IDU | Instituto de Desarrollo de Ultramar |
| INAFOR | Instituto Nacional Forestal de Nicaragua |
| IPCC | Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>) |
| MAFF | Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca de Camboya (<i>Ministry of Agriculture, Forests and Fisheries</i>) |
| MAGFOR | Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua |
| MAO | Movimiento Ambientalista de Olancho |
| MARENA | Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua |
| MEF | Ministerio de la Economía Forestal de la República del Congo (<i>Ministère de l'Économie Forestière</i>) |
| MFI | Monitoreo Forestal Independiente |
| MI-FLEG | Monitoreo Independiente del FLEG |
| MINEF | Ministerio de Medioambiente y Bosques de Camerún (<i>Ministère de l'Environnement et des Forêts</i>) |
| MINFOF | Ministerio de Bosques y Fauna de Camerún (<i>Ministère de la Forêt et de la Faune</i>) |
| MI-REDD | Monitoreo Independiente de REDD |
| MoE | Ministerio de Medioambiente de Camboya (<i>Ministry of Environment</i>) |
| OIMT | Organización Internacional de Maderas Tropicales |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| ONU-REDD | Programa de la ONU sobre REDD (<i>programa conjunto de la FAO, PNUD y PNUMA</i>) |
| OSC | Organización de la sociedad civil ^a |
| PARN | Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales de Honduras |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| PPME | Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados |
| PRCTG | Proyecto del Banco Mundial de Fortalecimiento de las Capacidades, Transparencia y Gobernanza (<i>Projet de Renforcement des Capacités, de Transparence et de Gouvernance</i>) |
| PSA | Pago por Servicios Ambientales |
| RDC | República Democrática del Congo |
| REDD | Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación |
| REM | Resource Extraction Monitoring |
| SGS | Sociedad General de Vigilancia (<i>Société Générale de Surveillance</i>) |
| SIG | Sistemas de información geográfica |
| TdR | Términos de Referencia |
| UCC | Unidad Central de Control del MINEF, Camerún |

^a En este informe se usa el término "sociedad civil", que incluye a las comunidades locales, pueblos indígenas, ONG locales e internacionales y, en general, a toda la población dependiente de los bosques.

Tipos de cambio: Las cifras de este documento se han convertido a dólares norteamericanos (US\$) utilizando <http://www.xe.com/>, un servicio que ofrece los tipos de cambio en un momento puntual. Por lo tanto, los tipos pueden variar.

1. Introducción

El Monitoreo Forestal Independiente (MFI) se ha ido desarrollando durante la última década con el fin de controlar la tala, el cumplimiento de la ley y la aplicación de la legislación forestal. El MFI trata los temas de gobernanza y transparencia y contribuye a la aplicación de la legislación forestal al ofrecer información objetiva sobre el control de las actividades del sector forestal y ponerla a disposición del público. Realmente el MFI es una forma de controlar los sistemas y la gobernanza.

El MFI ya se ha implementado en Asia (Camboya), África (Camerún y República del Congo) y América Central (Honduras y Nicaragua). Global Witness participó en el establecimiento y la implementación del MFI en cuatro de estos países y actualmente cumple las funciones de monitor independiente en Nicaragua. Los otros dos monitores independientes que actualmente se encuentran operativos son la ONG Resource Extraction Monitoring (REM), que lleva a cabo el MFI de Camerún y la República del Congo, y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH). En otros países también se han llevado a cabo tareas relacionadas con el MFI, como talleres de fomento de capacidades en Liberia, Indonesia, Nicaragua y la Cuenca del Congo, o talleres informativos en América Central y Perú, mientras que en algunos otros países se han realizado estudios de viabilidad y misiones piloto. La Tabla 1, que aparece a la derecha, indica los proyectos de MFI que se han implementado por todo el mundo.

Todos estos programas han conseguido triunfos y han supuesto la adquisición de experiencias, pero todos se han topado también con algún reto. En Camboya, donde Global Witness estableció por primera vez el MFI, las constataciones, junto con la falta de voluntad política y la corrupción al más alto nivel, llevaron a una ruptura de las relaciones. El proyecto de MFI más largo realizado hasta el momento es el de Camerún. Al llegar a su fin la primera fase de implementación (2000-2005), se anunciaron un aumento de la transparencia y responsabilidad del sector forestal y mejoras en la aplicación de la legislación, mientras que la ilegalidad extendida en el sector pareció disminuir. Esto provocó la aparición de estrategias más sofisticadas para burlar la ley pero, gracias a la continuación de la implementación del MFI por parte de REM, se siguen observando mejoras en la aplicación de la legislación. Mientras, en Honduras el CONADEH fue la primera institución local en implementar un programa de MFI. Paulatinamente el proyecto se va reforzando e institucionalizando y empieza a formar parte del sistema permanente de aplicación de la legislación, en vez de ser un mero proyecto temporal. En Nicaragua el gobierno ha ofrecido un apoyo significativo al MFI y ha aprovechado la oportunidad que éste ofrece para fomentar las capacidades de sus funcionarios. Hay grupos comunitarios y otros grupos de la sociedad civil que están recibiendo formación adicional y la experiencia del monitor ha supuesto una gran contribución a la hora de reforzar los mecanismos de control. Se ha establecido una Unidad de Monitoreo que responde ante la autoridad forestal nacional y se han propuesto Unidades Regionales de Monitoreo. Actualmente Global Witness está formando a representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) con la intención de que participen en las unidades propuestas. En la República del Congo, Forests Monitor también está proporcionando formación a la sociedad civil, mientras que las misiones sobre el terreno las lleva a cabo un equipo de expertos de REM ayudado por un equipo de aprendices de Forests Monitor.

En este informe se presenta un estudio y análisis detallado de las lecciones que se han aprendido al poner en práctica el MFI. Asimismo, se incluye un modelo de Términos de Referencia para monitores independientes (véase el Anexo I) y el caso práctico de los cinco países en los que se ha implementado el MFI (véase el Anexo II).

Este análisis supone la base del informe de Global Witness titulado *Cómo generar confianza en REDD: el monitoreo más allá del carbono*. Este informe, que debe leerse conjuntamente con el análisis que aquí se presenta, expone argumentos convincentes a favor del diseño y la implementación de un sistema integrado de monitoreo para la REDD del nuevo régimen climático, que incluya el establecimiento de sistemas nacionales para el monitoreo independiente de REDD (MI-REDD), según el modelo del MFI.

Tabla 1: Proyectos de MFI implementados por todo el mundo.

| | | | | |
|------------------|--|------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| 2009 ↑ | | | | Cuenca del Congo 2009 |
| | | | | RDC 2009 |
| | | Tanzania 2009 | | Zona oriental RDC 2009 |
| | | | | RCA 2008 |
| | | | | Gabón 2008 |
| | RCA 2008 | | Nicaragua 2008- | América Central 2008 |
| | | | Rep. del Congo 2007- | |
| | Gabón 2007 | RDC 2007 | Honduras 2007- | Liberia 2007 |
| | | | | Liberia 2006 |
| | | | | Indonesia 2006 |
| | Tanzania 2006 | | | América Central 2006 |
| | Nicaragua 2006 | Nicaragua 2006 | Honduras 2006-7 | Perú 2006 |
| | Ghana 2005 | Rep. del Congo 2005 | | |
| | Rep. del Congo 2005 | Honduras 2005 | Camerún 2005- | |
| | RDC 2004 | | | |
| | Mozambique 2004 | | | |
| | Honduras 2004 | | Camboya 2004-5 | Rep. del Congo 2004 |
| | Perú 2004 | | | |
| | | | Camerún 2001-5 | |
| | | Camerún 2000 ii | | |
| | Camerún 2000 i | | | |
| | | Camboya 1999-2003 | | |
| 1999 | Estudios de viabilidad / evaluación | Misiones piloto | MFI a largo plazo | Talleres / formación |

Implementados por Global Witness

Implementados por la ONG Resource Extraction Monitoring (REM)

Implementados por la empresa privada Société Générale de Surveillance (SGS)

Implementados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Honduras (CONADEH)

2. El diseño del Monitoreo Forestal Independiente

2.1 Objetivos y criterios mínimos

El objetivo general del Monitoreo Forestal Independiente es que “la población de los países relevantes se beneficie de una forma más equitativa del uso sostenible de sus recursos forestales naturales” (Global Witness, 2005b). En este contexto “uso sostenible” hace referencia a la sostenibilidad ecológica, mientras que el concepto de “equidad” abarca la necesidad de que el MFI preste especial atención a la garantía de que las poblaciones dependientes de los bosques no resulten perjudicadas como consecuencia de actividades forestales. Para conseguir este objetivo es fundamental contar con un diseño robusto: el MFI sólo podrá ser tan efectivo como lo permita su diseño, y lo mismo ocurrirá con cualquier mecanismo de monitoreo independiente de REDD a nivel nacional. Teniendo en cuenta que ha de adaptarse a situaciones locales diferentes, el MFI requiere cierto grado de flexibilidad. No obstante, existe un conjunto de criterios mínimos que no son negociables. En el Recuadro 1 se resumen dichos criterios.

Recuadro 1: Criterios mínimos para el MFI (Global Witness, 2005b).

El MFI se lleva a cabo mediante un acuerdo oficial con la institución anfitriona del país en cuestión. Se recomienda que los siguientes criterios mínimos queden reflejados en el acuerdo.

- El monitor tiene derecho a acceder a la **información** relevante que esté en poder de la Autoridad Forestal y otros ministerios o autoridades relevantes, sin necesidad de obtener aprobación previa.
- El monitor tiene derecho a la **libre circulación** por cualquier parte del país con el fin de llevar a cabo Misiones de Control.
- Se establecerá un Comité de Validación compuesto por diversos interesados que **validen** los informes y actúen de **amortiguador** entre el monitor y las partes interesadas: una vez aprobados, los informes debe publicarlos la organización anfitriona.
- El monitor tiene derecho a publicar sus informes nada más haber sido aprobados y a **publicar** cualquier informe que no se haya aprobado tras un periodo de tiempo determinado de antemano (por ejemplo 30 días).
- El monitor tiene derecho a presenciar cualquier reunión entre las autoridades competentes y los presuntos infractores.

El MFI tiene algunos elementos en común con la certificación forestal. No obstante, es necesario entender que cada uno tiene un propósito y unas características fundamentales diferentes. En el Recuadro 2 se exponen las similitudes y las diferencias entre ambos.

Recuadro 2: El MFI: una herramienta diferente a la certificación forestal.

Similitudes

Los esquemas de certificación forestal se han venido usando como herramienta para verificar de forma independiente que se cumple un conjunto definido de criterios (medioambientales, laborales, de gestión forestal sostenible¹, económicos y legales). Los organismos certificadores verifican el cumplimiento y, a su vez, reciben acreditación de la organización que establece los criterios. Los responsables de la gestión forestal solicitan a un organismo certificador que evalúe si sus prácticas de gestión cumplen los criterios necesarios, y pagan por este servicio. Aunque el MFI tiene algunas características en común con los esquemas de certificación forestal, la comparación de ambos muestra unas diferencias considerables, que ponen en evidencia la singularidad del método del MFI.

Los aspectos principales que el MFI y la certificación forestal tienen en común son:

- La parte principal de su trabajo se centra en misiones de evaluación del terreno (unidades de gestión, aserraderos y otras etapas de la cadena de suministro).
- Las misiones las realiza una tercera parte independiente (el monitor independiente o una organización certificadora acreditada).
- Tienen como objetivo la mejora de los estándares en la producción y el comercio de productos forestales.

Diferencias

El MFI se diferencia de la certificación forestal en que:

| MFI | Certificación forestal |
|--|--|
| – Una vez acordado con las autoridades nacionales, el MFI se convierte en un servicio de verificación obligatorio, llevado a cabo con el apoyo del gobierno, independientemente de si la entidad quiere ser verificada o no. | – Se basa en la participación voluntaria de la industria. |
| – Es independiente de la industria y, por lo tanto, conserva la importante distancia que debe existir entre el regulador y la entidad que se regula. | – Depende de la voluntad de la industria de hacer la inversión necesaria para establecer el proyecto y cumplir con él. |
| – Concebido para garantizar que se respeta el marco legal, documenta y publica tanto los casos positivos como los negativos. | – Concebido para garantizar una gestión forestal sostenible, certifica a las entidades que cumplen los criterios. |
| – No expide certificados de legalidad, sino que pone en evidencia las debilidades del sistema de control al centrarse en las actividades ilegales. | – Tiene como objetivo la validación de la legalidad, no la prevención de la ilegalidad. |
| – No está limitado a una lista determinada de criterios, sino que puede investigar toda una gama de asuntos. | – Sólo le concierne un conjunto específico de requisitos desarrollados por el organismo que estableció los criterios. |
| – Funciona a nivel regional o nacional. | – Se centra en la unidad de gestión o en una cadena de custodia de la industria. |
| – Lo pueden implementar diversos agentes del gobierno y la sociedad civil. | – Sólo puede realizarla un organismo certificador acreditado. |
| – Normalmente lo financia la comunidad de donantes. | – La empresa que solicita la certificación debe hacer frente a los gastos. |

¹ Al no existir una definición ni un conjunto de criterios para la GFS que se hayan acordado de manera generalizada, resulta difícil hacer una comparación de los diferentes esquemas de certificación forestal.

2.2 El establecimiento del MFI

Los pasos especificados a continuación caracterizan el establecimiento del MFI.

2.2.1 El trabajo de evaluación

Incluso antes de que el MFI comience a ponerse en práctica, debe realizarse una cantidad considerable de trabajo. Este trabajo de evaluación tiene un papel decisivo en el establecimiento de las bases para el futuro. Todos los proyectos de MFI han comenzado con algún tipo de trabajo de evaluación, que permite valorar si el MFI es necesario o no en un país determinado y sirve para determinar la forma que debería tomar el proyecto. El trabajo de evaluación normalmente incluye uno o varios viajes al país en cuestión, que a menudo combinan reuniones y trabajo preliminar sobre el terreno. Durante estos viajes se forman equipos locales, se identifica a las partes interesadas y se hacen contactos. El exhaustivo conocimiento que se obtiene de la dinámica del sector forestal y la creación de una red de contactos permiten seleccionar una institución anfitriona, que es el primer paso en el establecimiento del MFI.

2.2.2 La institución anfitriona, el acuerdo y el compromiso de las partes interesadas

La naturaleza "oficial pero independiente" del MFI se consigue mediante un acuerdo firmado con la institución anfitriona que, a menudo pero no siempre, es la administración forestal. El escrutinio de una tercera parte no siempre es bienvenido de forma natural, sino que su aceptación exige tiempo, clarificación y la generación de confianza. La etapa de diseño ofrece una buena oportunidad para empezar a crear una relación constructiva con la institución anfitriona, así como con otros interesados como las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), la industria maderera y la comunidad internacional de donantes. El monitor tendrá que trabajar con una gama de interesados lo más amplia posible y con todas las instituciones gubernamentales relevantes. En Nicaragua, por ejemplo, dichas instituciones quedan identificadas en los términos de referencia del MFI (véase la sección 4 del Anexo II). El MFI tendrá que mostrar un compromiso, respeto e interés genuinos y dejar a un lado cualquier tipo de prejuicio. Cualquier parcialidad que pueda observarse hacia cualquiera de estos grupos acabará minando su credibilidad.

La generación de confianza comienza cuando se conoce a todas las partes interesadas, se escuchan sus inquietudes, se aprovecha su conocimiento local y se les explica la naturaleza del trabajo a realizar. Garantizar la participación de todos los agentes desde el principio facilitará el trabajo posterior.

2.2.3 Los términos de referencia

En el texto de los términos de referencia (TdR) deben quedar reflejados los más altos criterios del MFI. Ahí es donde se detallarán el mandato, los derechos y las responsabilidades del monitor, así como los de la institución anfitriona. La primera tarea del monitor es garantizar que se mantienen los criterios más altos. En el Recuadro 1, que aparece en la sección 2.1, se resumen los criterios mínimos del MFI, mientras que en el Anexo I se ofrece un modelo de términos de referencia. El mandato del monitor debe, en última instancia, estar en consonancia con sus objetivos principales: una mayor

transparencia y responsabilidad, el apoyo a la aplicación de la legislación forestal, la reforma del sector forestal, el fomento de capacidades y la participación. El monitor necesita una combinación equilibrada de habilidades técnicas, diplomacia y astucia política para identificar los problemas sistémicos e informar sobre ellos.

Teniendo en cuenta que los términos de referencia suponen la base contractual sobre la que trabajará el monitor, su contenido debe considerarse detenidamente: debe ser lo suficientemente amplio para que el monitor pueda operar con libertad. El MFI normalmente supone una combinación de investigaciones sobre el terreno e investigación teórica (Global Witness, 2005b). Con los años se han ido incorporando gradualmente elementos de fomento de capacidades e intercambio de habilidades a los proyectos de MFI existentes.

2.2.4 El equipo de monitoreo

El equipo de monitoreo ha de seleccionarse, a ser posible, mediante un proceso transparente de licitación. Los procesos de selección de proveedores de MFI en el pasado han incluido solicitudes específicas de organizaciones sin ánimo de lucro e instituciones académicas o de investigación. Independientemente de la naturaleza de la organización elegida, ésta ha de ser independiente y motivada por sus valores, y debe contar con una credibilidad internacional y unos antecedentes impecables. Un equipo de MFI ideal para controlar el cumplimiento de la ley constaría de ingenieros forestales y abogados, que aportarían su experiencia técnica y jurídica. El equipo de monitoreo podría contar con más experiencia y valores añadidos si se incorporaran también economistas y expertos en ciencias sociales y paliación de la pobreza. Cuanto más multidisciplinar sea el equipo en cuanto a sus habilidades, más amplia y fundada será la perspectiva que pueda ofrecer.

2.2.5 El Comité de Validación

El establecimiento de un Comité de Validación que revise, valide y asuma la propiedad de los informes del monitor ofrece un espacio para el diálogo. Asimismo, dicha propiedad aumenta la responsabilidad que recae sobre el Comité de actuar sobre la base de las constataciones del monitor. Además, puede servir para mejorar la cooperación existente entre las instituciones gubernamentales y otras partes interesadas que formen parte del Comité. Este mecanismo debería incluirse en todas las iniciativas del MFI. Por el momento se ha utilizado satisfactoriamente en Camerún, Honduras y la República del Congo, mientras que en Nicaragua se está avanzando en el establecimiento de un Comité. La función del Comité de Validación no es la de dirigir al monitor ni la de poner en duda las pruebas obtenidas, ya que esto limitaría la independencia del monitor, sino la de actuar como mecanismo de análisis paritario que ofrezca recomendaciones para clarificar hechos y mejorar el contenido de un informe antes de que se apruebe y publique. Además, ofrece un mecanismo de resolución de conflictos.

Para que el Comité funcione de forma eficaz deben acordarse y respetarse una serie de principios básicos, que incluyen plazos claros para las reuniones, la entrega de comentarios, la validación de informes y el seguimiento. En el Comité debería haber un equilibrio entre una representación amplia y un número de participantes limitado con buen criterio. En Honduras, por ejemplo, el Comité incluye a representantes de la sociedad civil, instituciones gubernamentales y el sector privado. La regularidad de las reuniones ofrece una oportunidad para mantener informados a todos los participantes y llegar a un acuerdo sobre las actividades de seguimiento.

Recuadro 3: Descripción del diseño y funcionamiento de un Comité de Validación: el Comité Consultivo Interinstitucional de Honduras (CONADEH, 2008b).

El Comité Consultivo Interinstitucional de Honduras (CCI), establecido por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH), consiste en organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil relacionadas con el sector forestal. Se creó en enero de 2007 como comité permanente con la misión de (i) contribuir a la disminución de la ilegalidad en el sector forestal y (ii) ofrecer asesoramiento sobre acciones que pudieran mejorar los sistemas de revisión, control y monitoreo de las normas y los reglamentos relacionados con la legislación forestal. Más concretamente, el Comité tiene como objetivo el desarrollo y el fortalecimiento de la relación existente entre las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil con el fin de actuar conjuntamente en la lucha contra las actividades ilegales, proponer e impulsar recomendaciones relativas al sistema de control de la tala ilegal por parte del gobierno, y constituir un canal de expresión para las organizaciones que lo conforman. Las características principales del CCI son:

Miembros: Organizaciones hondureñas gubernamentales y de la sociedad civil vinculadas al sector forestal. El CCI incluye a representantes de seis instituciones gubernamentales y siete organizaciones de la sociedad civil (CONADEH, 2007)².

Función: Los informes del MFI no pueden publicarse antes de ser validados por el CCI. Sin embargo, el papel del Comité no es el de dirigir al monitor ni el de cuestionar los hechos descubiertos durante las investigaciones. Al contrario, su papel se acerca más al de una revisión académica paritaria, y el monitor debe sustanciar sus pruebas y justificar sus conclusiones ante este Comité. En este sentido, el Comité podrá, por ejemplo, establecer un tipo de responsabilidad conjunta entre las organizaciones gubernamentales y las de la sociedad civil con el fin de validar las observaciones del MFI, hacer un seguimiento de los casos individuales documentados, garantizar la objetividad de los informes del MFI y la calidad de la información presentada, y proponer recomendaciones adicionales antes de que los informes se adopten para su posterior publicación.

Principios generales: El CCI respeta los principios de *participación, representación, equidad y objetividad*. Esto significa que garantiza el derecho de los representantes del gobierno y de la sociedad civil a participar en la revisión, discusión y aprobación de los informes del MFI y otros temas relacionados con el sector forestal, que todos los interesados tienen la oportunidad de presentar sus opiniones sin sufrir ningún tipo de discriminación, y que las constataciones de las investigaciones son interpretadas según criterios técnicos y legales.

Toma de decisiones: En el CCI hay dos niveles de toma de decisiones: consultivo y ejecutivo. El primero cumple con la tarea de revisar y aprobar los informes del MFI, mientras que el segundo se reúne a petición del nivel consultivo y se ocupa de asuntos forestales más trascendentes e importantes. Para tomar decisiones sobre los asuntos debatidos es suficiente con obtener el voto de dos tercios de los representantes y una mayoría simple. Por otro lado, se requiere la unanimidad para hacer pronunciamientos públicos y recomendaciones, responder a consultas y formular iniciativas en nombre del CCI.

Financiación: El CCI recibe financiación de (a) las organizaciones que lo componen y (b) otras contribuciones y donaciones (internas y externas). Los fondos se utilizan para financiar actividades de seguimiento relacionadas con los informes cuando éstos requieren alguna aclaración.

² Las instituciones gubernamentales con representación en el CCI son: la Administración Forestal del Estado (AFE-COHDEFOR), la Fiscalía Especial del Medio Ambiente (FEMA), la Procuraduría de Ambiente y Recursos Naturales (PARN), el Despacho de Defensa, las Fuerzas Armadas Hondureñas (FFAA) y la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI). Las organizaciones de la sociedad civil comprendidas son: el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), la Alianza Hondureña para la Conservación y el Desarrollo Forestal, la Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales (FEHCAFOR), el Colegio de Ingenieros Forestales de Honduras (CIFH), el Colegio de Profesionales Forestales de Honduras (COLPROFORH), la Asociación de Madereros de Honduras (AMADHO) y la Agenda Forestal Hondureña (AFH).

2.3 La financiación

Lo ideal sería que el MFI fuera un componente estructural de gobernanza y transparencia en el sector forestal de cualquier país y que, como tal, contara con una fuente permanente de financiación. En la práctica, sin embargo, la financiación ha resultado ser problemática y los fondos de los donantes pocas veces se han correspondido con los gastos reales. Se han probado diferentes opciones. En la República Democrática del Congo (RDC), por ejemplo, el programa de MFI que se ha planeado se espera que se financie con un fondo común al que contribuirán diferentes donantes. En Honduras la financiación era uno de los componentes de la asistencia de los donantes a todo el sector, pero surgieron algunos problemas ya que, en realidad, quien controlaba los fondos era la autoridad forestal, lo que provocó retrasos en el pago al monitor. Para mantener la independencia del MFI resulta fundamental mantener la independencia de la financiación.

El MFI generalmente ha encontrado fuentes de financiación entre los donantes bilaterales y multilaterales. Brown *et ál.* (2004) barajaron las cargas fiscales generales, las sectoriales, la asignación obligatoria (de las multas cobradas) y las cargas fiscales extrasectoriales (por ejemplo sobre el abastecimiento de agua), pero todas estas alternativas se consideraron problemáticas. Sin embargo, los fondos que se están debatiendo para la implementación de REDD presentan una nueva oportunidad para que los pagos por servicios ambientales (PSA) cubran los gastos de protección del recurso en cuestión, lo que incluiría el coste del monitoreo independiente.

A pesar del reconocimiento generalizado de la importancia del MFI entre la comunidad de donantes, la sostenibilidad financiera ha supuesto un desafío recurrente. En Nicaragua, por ejemplo, el futuro del MFI sigue siendo incierto ya que no se ha llegado a desarrollar ni acordar ningún mecanismo de financiación a largo plazo.

2.3.1 El coste del MFI

Cuando se trata del MFI es imposible ofrecer una previsión de gastos que sea a la vez precisa y genérica. Obviamente, los gastos variarán dependiendo del tamaño y estructura del equipo de monitoreo, el alcance de los términos de referencia y el tamaño del país o la zona forestal que se pretende controlar. Aunque es importante acordar un mandato amplio para el MFI, que permita la observación de todas las diferentes actividades forestales, el monitor deberá tener los recursos financieros y humanos para llevar a cabo esta tarea de manera eficaz, lo que no siempre ha ocurrido. A menudo las limitaciones financieras obligan a dar prioridad a ciertas actividades y, por eso, normalmente los monitores se han centrado en las concesiones de tala a escala industrial, en detrimento de otros aspectos como las subastas de concesiones al mejor postor y las asignaciones administrativas de permisos, el seguimiento de casos legales, la comprobación de la integridad de los sistemas de bases de datos de gestión forestal, el control de aspectos medioambientales y sociales, el control de la transparencia de los ingresos y la distribución de los beneficios, o el control del cumplimiento de contratos por parte de las autoridades forestales.

Para obtener una idea aproximada del coste del MFI se pueden consultar las pruebas empíricas obtenidas en los proyectos de Camerún, la República del Congo y Camboya. Entre mayo de 2002 y marzo de 2005, el monitor a tiempo completo de Camerún estaba compuesto por cuatro miembros (incluido un expatriado) y dos empleados de apoyo. El proyecto no tenía identidad legal en Camerún y se gestionaba desde el Reino Unido, así que los gastos de personal, administración financiera, etc. se incurrieron en el Reino Unido, con lo que el coste total fue mayor que el de otros proyectos de MFI. Con un total de 5,6 millones de hectáreas bajo gestión forestal (Global Forest Watch, 2005), el coste anual del MFI fue de aproximadamente 500.000 dólares ó 0,09 dólares (US\$)

por hectárea. Para poner estas cifras en perspectiva, debe mencionarse que, como resultado del MFI, el Gobierno de Camerún cobró más de 7,5 millones de dólares (US\$) a los infractores por concepto de multas, daños e intereses durante el mismo periodo (esto es, más de 5 veces el coste de implementar el MFI). Aunque a fecha de 2005 sólo se había recaudado el 37%, esta cantidad representa un beneficio neto de más de 2,2 millones de dólares (US\$) de ingresos, y el monitor actual asegura que se está produciendo una mejora constante en la capacidad de cobrar multas (véase la sección 2 del Anexo II).

El siguiente proyecto de MFI de Camerún (2005-2009), implementado por la ONG Resource Extraction Monitoring (REM), con sede en el Reino Unido, costó 396.000 dólares (US\$) anuales durante tres años (REM, 2009). Incluía a cuatro profesionales (siendo al menos uno de ellos expatriado) y la adquisición de vehículos y equipo de monitoreo, pero no incluía fondos para formar a los homólogos locales. Por otro lado, Forests Monitor y REM están llevando a cabo en la República del Congo un proyecto de tres años de características similares, que incluye un componente regional y un programa de formación de la sociedad civil, y cuesta poco más de 1 millón de dólares al año (US\$) (REM, 2009).

El proyecto de monitoreo de Camboya costó poco más de 536.000 dólares (US\$) para un total de 32 meses de trabajo (de diciembre de 2000 a octubre de 2002 y de diciembre de 2002 a agosto de 2003), lo que supone una media de aproximadamente 201.000 dólares (US\$) al año. Pero el trabajo original de Global Witness en Camboya sufrió alguna demoras en la financiación, y el proyecto comenzó con menos fondos de los que se habían prometido en un principio (véase la sección 1 del Anexo II). Este proyecto de monitoreo fue posteriormente asumido por SGS (2003-2005). El contrato de monitoreo de Camboya entre enero y diciembre de 2004 se estimó en 425.000 dólares (US\$) para financiar a dos expatriados, un miembro técnico del personal de Khmer, un conductor y contribuciones a tiempo parcial del Director del Proyecto desde el extranjero, así como el trazado de mapas. Se incluían también 38.000 dólares (US\$) para un vehículo 4x4 y equipamiento de oficina.

Otros proyectos han operado con una financiación aún menor, pero han sufrido graves problemas de capacidad que han provocado operaciones parciales o intermitentes, o la necesidad de subvencionar el proyecto con los recursos básicos de una ONG. El trabajo de MFI de Honduras y Nicaragua se ha llevado a cabo con unos presupuestos extremadamente limitados pero, a pesar de sus limitaciones, se han obtenido resultados positivos (véase el Recuadro 5).

La frecuencia de los actos de monitoreo y el coste de fomentar las capacidades locales debe añadirse a las variables que determinan el coste del MFI. ¿Tendrá el monitor una presencia permanente en la zona o sólo intermitente? ¿Disminuirá la frecuencia y/o intensidad de sus actividades según vaya disminuyendo el nivel de ilegalidad en el sector? ¿Cómo se fomentarán las capacidades de las personas y las organizaciones locales junto con el apoyo de un proveedor internacional de MFI? Estas preguntas sólo obtienen respuesta durante el proceso por el cual se acuerda el diseño de un proyecto de MFI. No obstante, basándose en la experiencia de Camerún, se ha calculado que el coste aproximado del establecimiento y funcionamiento de un programa adecuado de MFI durante un año sería de unos 630.000 dólares (US\$) (véase la Tabla 2).

Tabla 2: Coste aproximado del establecimiento del MFI, según la experiencia de Camerún³.

| Artículo | Coste mensual en US\$ |
|--|----------------------------|
| Equipo de MFI de cuatro personas a tiempo completo, incluido un expatriado más un administrador / responsable de finanzas y un conductor. | 21.600 |
| Oficina y prestaciones completas (alquiler, agua y luz, comunicación, servicios postales, seguro). | 6.000 |
| Gastos de mantenimiento de los vehículos. | 3.600 |
| Alojamiento y dietas para aproximadamente un viaje al mes, para dos miembros del equipo y hasta cuatro personas más (por ejemplo aprendices de ONG locales). | 9.600 |
| Publicaciones, incluidas las comprobaciones legales. | 3.600 |
| Costes internacionales: monitoreo del proyecto, evaluación, coordinación con los donantes, respaldo internacional y auditoría financiera, así como alojamiento, vuelos, chequeo médico, etc. para los expatriados. | 3.600 |
| Talleres, actos de divulgación, participación en reuniones regionales o internacionales, etc. | 600 |
| <i>Coste mensual total</i> | <i>48.600</i> |
| | |
| Costes capitales | Coste total en US\$ |
| Vehículo y motocicleta. | 30.000 |
| Dispositivos manuales GPS y software especializado de SIG. | 6.000 |
| Portátiles y equipamiento de oficina. | 14.400 |
| <i>Total de costes capitales</i> | <i>50.400</i> |
| | |
| Coste durante el primer año | 633.600 |

³ Estos costes se basan en un presupuesto preparado por Global Witness para el establecimiento del MFI de Camerún en 2002 y se han ajustado para reflejar la inflación.

3. El Monitoreo Forestal Independiente en la práctica

“Verificación en tierra: término utilizado para datos obtenidos mediante mediciones en tierra, normalmente como validación de datos satelitales, por ejemplo” (IPCC, 2003).

Las investigaciones sobre el terreno, gracias a las cuales el monitor documenta lo que ocurre en las concesiones y sus alrededores a nivel del terreno, suponen la actividad principal y el núcleo del MFI. Existe una gama más amplia de actividades que pueden someterse al MFI, pero la prioridad que puedan recibir depende de la situación de cada país. Entre ellas se encuentran la asignación de cualquier tipo de permiso y concesión maderera, la gestión de las operaciones forestales, el comercio de los productos forestales y la recaudación y distribución de impuestos, multas y pagos diversos.

Esta sección resume los elementos necesarios de la implementación del MFI centrada en las misiones sobre el terreno, teniendo en cuenta que los principios básicos del MFI deben adaptarse a la realidad local de cada país. Los casos prácticos de la implementación del MFI en cinco países que se presentan en el Anexo II demuestran cómo se ha conseguido⁴.

La primera tarea del monitor consiste en obtener un conocimiento exhaustivo del contexto en el que opera, lo que incluye conocimientos detallados del marco legal y de los organismos gubernamentales involucrados en la gestión forestal, así como de la política y los asuntos de actualidad que afectan al sector.

El trabajo sobre el terreno es la tarea primordial del MFI y también donde radica su punto más fuerte. El monitor pasa la mayor parte del tiempo dedicado a la planificación, implementación, documentación y seguimiento de las misiones sobre el terreno. Las misiones conjuntas, en las que el monitor trabaja sobre el terreno con la autoridad forestal, son el modo ideal de trabajo sobre el terreno. Sin embargo, el monitor debe tener derecho a llevar a cabo misiones independientes cuando las autoridades forestales no puedan o quieran participar, como ocurrió en Camboya (véase la sección 1 del Anexo II).

Las misiones sobre el terreno han combinado un enfoque sistemático (abarcando gradualmente todos los permisos de tala de forma programada) con la capacidad de responder rápidamente ante casos específicos que requieran de una acción inmediata. Dicha capacidad normalmente se ha basado en información proporcionada por la inteligencia cuando se sospechaba de actividades ilegales. Siempre se ha garantizado escrupulosamente que las decisiones tomadas sobre la zona a visitar hayan sido justificadas, de lo contrario existiría el riesgo de acusaciones de parcialidad. La respuesta rápida a casos específicos no debe dejar al margen las misiones sistemáticas: al final es necesario haber cubierto todos los bosques.

La secuencia de pasos que constituyen una misión típica de MFI se presenta en el Recuadro 4. En beneficio de la transparencia, todos los informes producidos se ponen a disposición del público, lo que es especialmente importante para aumentar la probabilidad de que se tomen las medidas adecuadas. El monitor de Honduras, CONADEH, utiliza su propio sistema de documentación, adaptado a la situación de su país (véase el Recuadro 10).

Resulta interesante comprobar el paralelismo existente entre el MFI y la Orientación del IPCC sobre las buenas prácticas y la gestión de la incertidumbre en los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, que recomienda que las constataciones se pongan a disposición del público durante los procesos de verificación. Las recomendaciones sobre lo que debe incluirse en un informe coinciden en líneas generales con las que aparecen en los informes de MFI típicos, e incluyen: lo que se ha verificado,

⁴ Información adicional sobre los proyectos de MFI implementados por Global Witness disponible en <http://www.globalwitness.org/pages/es/ifm.html>. Información adicional sobre los proyectos de MFI implementados por REM disponible en <http://rem.org.uk/independent-monitoring.html>.

cómo se realizó la verificación, los criterios usados para elegir las prioridades verificadas, las limitaciones del proceso que se han identificado, los comentarios recibidos de los revisores externos y un resumen de los comentarios principales, las medidas tomadas por la agencia que hizo el inventario tras el proceso de verificación, y las recomendaciones para mejorar el inventario o para hacer investigación a nivel internacional que hayan surgido de las constataciones (IPCC, 2000).

Recuadro 4: Una misión de MFI típica.

Preparación de la misión

- Elegir el objetivo de la misión: lugar, momento y motivo. Planear un programa de misiones realista.
- Reunir toda la información pertinente, coordinando el trabajo sobre el terreno con los otros participantes (autoridades de aplicación de la legislación, propietarios de los títulos, representantes relevantes de la sociedad civil).
- Preparar el equipo y organizar la logística.

Implementación de la misión

- Reunirse con todas las partes involucradas en la misión. Ofrecer información sobre el caso, escuchar sus opiniones y la información actualizada.
- Llevar a cabo el trabajo sobre el terreno. Todo tipo de infracción debe registrarse apropiadamente (mediante la anotación, el uso de dispositivos GPS y la toma de fotos) para poder preparar un informe objetivo.
- Analizar las constataciones con los otros participantes de la misión.

Seguimiento de la misión

- Redactar un informe de misión que documente las constataciones y presente conclusiones y recomendaciones.
- Entregar dicho informe al Comité de Validación para que lo comente y valide.
- Tratar y debatir los posibles cambios que haya que hacer tras la revisión.
- Publicar el informe y distribuirlo entre todas las partes interesadas.
- Hacer un seguimiento de los hallazgos cuando se considere oportuno, hasta que se hayan solucionado todos los problemas mencionados en el informe.

Los proyectos de MFI pasados y actuales se han implementado a diferentes escalas dependiendo, en parte, de los recursos financieros disponibles.

En el Recuadro 5 se resumen los datos principales relativos a los cinco países en los que se han implementado proyectos hasta la fecha, así como sus principales logros y las limitaciones sufridas⁵.

⁵ Información adicional sobre los proyectos de MFI implementados por Global Witness disponible en <http://www.globalwitness.org/pages/es/ifm.html>. Información adicional sobre los proyectos de MFI implementados por REM disponible en <http://rem.org.uk/independent-monitoring.html>.

Recuadro 5: El MFI en cinco países: datos, cifras, logros y limitaciones.

Camboya

- *Datos y cifras:* implementado por Global Witness (1999-2003) y después por SGS (2003-2005). Equipo de Global Witness: 3 miembros fijos, 1 miembro de apoyo y contribución del director del proyecto desde el extranjero. El proyecto costó poco más de 536.000 dólares (US\$) para un total de 32 meses de trabajo (de diciembre de 2000 a octubre de 2002 y de diciembre de 2002 a agosto de 2003). SGS asumió posteriormente el proyecto de monitoreo (2003-2005). Coste: 425.000 dólares (US\$) entre enero y diciembre de 2004.
- *Estructura institucional:* las instituciones anfitrionas eran el Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca y el Ministerio de Medioambiente.
- *Logros:* pruebas detalladas sobre el terreno de actividades ilegales y corrupción al más alto nivel; cancelación de al menos dos concesiones principales que operaban ilegalmente; y moratoria nacional sobre las operaciones de tala y el correspondiente transporte.
- *Limitaciones:* falta de voluntad política para llevar a cabo una reforma del sector; falta de acceso a la información y a las zonas de concesión; desarrollo exclusivo de misiones independientes ya que las autoridades no participaron en el trabajo sobre el terreno; el gobierno puso término al contrato de Global Witness en 2003 y SGS trabajó según unos TdR mucho más débiles.

Camerún

- *Datos y cifras:* implementado por Global Witness (2000-2005) y después por REM (2005 hasta la fecha). Equipo de Global Witness: 1 jefe de equipo, 2 ingenieros forestales y 2 miembros de apoyo. Coste medio mensual: 40.000 dólares (US\$) entre 2000 y 2005. Coste mensual del proyecto actual gestionado por REM: 33.000 dólares (US\$).
- *Estructura institucional:* la institución anfitriona era el Ministerio de Medioambiente y Bosques. Revisión paritaria de un Comité de Validación, el Comité de Lectura.
- *Logros:* 2000-2005: las misiones sobre el terreno documentaron las actividades ilegales (por ej. la tala fuera de los límites o sin autorización); inicio de juicios y expedición de multas, mayor motivación y compromiso de las autoridades forestales por hacer que se cumpla la ley; establecimiento de un sistema para el seguimiento de casos; primer proyecto de MFI en establecer un Comité de Validación; mayor transparencia y responsabilidad en el sector forestal y mejoras en la aplicación de la legislación (véase el Recuadro 9, donde se indican las opiniones de los interesados sobre cómo el MFI contribuyó a la reforma en Camerún). 2005 hasta la fecha: mejoras en la aplicación de la legislación; aumento de las multas expedidas y los títulos forestales cancelados, disminución de las infracciones relativas a títulos forestales; aumento de la capacidad de cobrar multas por actividades forestales ilegales.
- *Limitaciones:* falta de progreso en los casos documentados, cambio de la naturaleza de las prácticas ilegales, disminución de la independencia del monitor en 2005 por el cambio progresivo de poder.

República del Congo

- *Datos y cifras:* implementado por Forests Monitor y REM (2007 hasta la fecha). El equipo consta de 9 miembros (2 jefes de equipo, 2 ingenieros forestales, 1 experto en SIG, 1 miembro de apoyo y un equipo de aprendices compuesto por 3 miembros de la sociedad civil). Coste: menos de 87.000 dólares (US\$) al mes, esto es 3.100.000 dólares (US\$) para 3 años.

- *Estructura institucional:* financiado por la Comisión Europea, mediante un compromiso de acuerdo firmado con el Ministerio de Economía Forestal vinculante para ambas partes. Revisión paritaria de un Comité de Validación, el Comité de Lectura.
- *Logros:* reconocido como fundamental para garantizar la credibilidad de los programas de licencias de los AVA con la UE; el trabajo sobre el terreno documentó fallos en la gestión forestal y propuso recomendaciones de mejora.
- *Limitaciones:* en la etapa inicial del proyecto sólo se llevaron a cabo misiones independientes debido a las malas comunicaciones por parte del Ministerio, el Ministerio no siempre entregaba la información solicitada por el monitor cuando era debido.

Honduras

- *Datos y cifras:* fase I implementada conjuntamente por Global Witness y el CONADEH (2005-2006), fase II por el CONADEH solamente (2006 hasta la fecha). Coste: 100.000 dólares (US\$) para la fase I (2 miembros a tiempo parcial y apoyo de miembros en el extranjero). Coste: 115.000 dólares (US\$) para la fase II (jefe de equipo local y tres ingenieros forestales).
- *Estructura institucional:* el CONADEH fue la primera institución anfitriona de MFI (según un acuerdo con Global Witness) y posteriormente asumió el control del proyecto. Actualmente trabaja en estrecha colaboración con la Administración Forestal del Estado. Revisión paritaria del Comité Consultivo Interinstitucional (CCI).
- *Logros:* el MFI se ve como un componente básico del sistema de contrapoderes institucionales del sector forestal; se espera que tenga un papel importante en la supervisión de la aplicación de la legislación forestal recientemente aprobada; el mecanismo de revisión (CCI) cuenta con una amplia representación de interesados; trabajo sobre el terreno en curso para documentar actividades ilegales; las "auditorías sociales" (véase la sección 3 del Anexo II) ofrecen a los habitantes de la zona la oportunidad de participar activamente en el monitoreo forestal y las campañas a favor de una mejor aplicación de la ley y una mayor responsabilidad.
- *Limitaciones:* la falta de coordinación entre las instituciones de aplicación de la legislación dificultó el progreso de las medidas contra los infractores de la ley; la falta de seguridad financiera plantea dudas sobre la continuación del proyecto a largo plazo.

Nicaragua

- *Datos y cifras:* Implementado por Global Witness (2006 hasta la fecha). Equipo: 2 miembros, originalmente a tiempo parcial pero ahora a tiempo completo, con apoyo desde el extranjero. Coste total: 220.000 dólares (US\$) desde agosto de 2006 hasta septiembre de 2007 y desde agosto de 2008 hasta diciembre de 2009.
- *Estructura institucional:* la institución anfitriona es la autoridad forestal de Nicaragua.
- *Logros:* el trabajo con la autoridad forestal ha ocasionado una mejora de las habilidades, la motivación y las medidas contra las actividades ilegales; el mantenimiento de su neutralidad política permitió al MFI sobrevivir a los cambios de gobierno y generar una confianza duradera; el cada vez mayor componente de formación está reforzando las habilidades de monitoreo de los habitantes de la zona y ayudando a que el gobierno establezca sus propias Unidades de Monitoreo descentralizadas.
- *Limitaciones:* El proyecto se ha llevado a cabo con unos presupuestos extremadamente limitados, la obtención de financiación a largo plazo sigue siendo el mayor obstáculo para el trabajo continuado; la falta de estabilidad política conlleva un riesgo para el futuro.

La capacidad de adaptación del MFI ofrece oportunidades interesantes. Como el MFI se ha desarrollado en proyectos individuales, han surgido nuevos enfoques, actividades e iniciativas como resultado de la adaptación a las necesidades locales. Ejemplos de ello son Honduras y Nicaragua. En Honduras se están probando las llamadas auditorías sociales en varias regiones del país. Su objetivo es reforzar las capacidades de los habitantes de la zona para investigar y documentar las infracciones forestales. Las auditorías pretenden hacer uso del conocimiento local, ya que la gente que vive en los bosques y en sus alrededores es la que sabe lo que ocurre allí, mientras que las autoridades forestales tienen capacidades limitadas y no siempre pueden hacer investigaciones o están dispuestas a ello. Pero, al no contar con fuertes habilidades de investigación, ha resultado difícil que se escuche a los habitantes de la zona. Sin embargo, si se les enseña a presentar pruebas fidedignas, aumentara su capacidad de luchar eficazmente por el respeto a sus derechos y por una aplicación eficaz de la legislación. Una vez que cuentan con las habilidades necesarias, los grupos locales ya no dependen de la autoridad forestal ni tienen que esperar a que ésta venga a documentar lo que ocurre sobre el terreno, sino que pueden hacerlo ellos mismos, mientras las pruebas son aún recientes.

En Nicaragua también se está incorporando el fomento de las capacidades de los habitantes de la zona a las actividades básicas del proyecto. Los agentes forestales también participan en la formación, vinculándola con el trabajo de las autoridades forestales. En un país cada vez más descentralizado, la autoridad forestal nicaragüense se encuentra en proceso de establecer Unidades Regionales de Monitoreo oficiales. El MFI está desempeñando un papel central en la mediación de este proceso y ofreciendo recomendaciones para el establecimiento de estas unidades descentralizadas, que se espera incluyan a representantes de las organizaciones de la sociedad civil formados gracias al proyecto de MFI. El intercambio de habilidades y el tiempo pasado juntos sobre el terreno ofrecen oportunidades para entablar relaciones valiosas y generar confianza entre la sociedad civil y el gobierno. Además, ofrecen un espacio para el diálogo. Se espera que una mejor comunicación traiga consigo una mejor coordinación a la hora de combatir las actividades ilegales.

4. El impacto del MFI

Con el tiempo el MFI ha tenido un impacto positivo en la transparencia, responsabilidad, aplicación de la legislación y gobernanza en diferente grado en los diferentes países. En esta sección se presenta una perspectiva general de la experiencia hasta la fecha y a continuación se tratan los indicadores del MFI.

Recuadro 6: Comentarios sobre los proyectos de MFI: mejora de procedimientos, transparencia y responsabilidad.

Camerún

- *“La adopción de una forma sistemática de seleccionar los títulos a investigar, con el objetivo final de cubrirlos todos, ha mejorado la motivación y la escrupulosidad de [las autoridades forestales de aplicación de la legislación]”* (Global Witness, 2005c).
- *“Las listas de cobro de [multas, daños e intereses por infracciones] que publica el Ministerio han mejorado en cuanto a claridad e información”* (Global Witness, 2005c).
- *“El acceso a los informes de misión de la Brigada Nacional de Control es un apreciable paso adelante en lo que respecta a la transparencia”* (REM, 2006a).

Honduras

- Los informes del MFI *“formaron parte significativa de un informe sobre la tala ilegal en Honduras que publicaron en 2005 la EIA [Agencia de Investigación Medioambiental] y el CIP [Centro para las Políticas Internacionales], lo que aumentó la integridad de dicho informe”* (CONADEH y Global Witness, 2006).
- *“Las investigaciones sobre la tala ilegal y los informes producidos por el monitor independiente, Global Witness, documentan cómo se subestima el volumen de madera en las subastas y cómo las zonas de [aprovechamiento] no están bien definidas, lo que permite la tala más allá de los límites autorizados”* (MAO, 2006).

Nicaragua

- *“En nuestra opinión, esto ha ocasionado una mayor credibilidad de la institución y, junto a ello, la imagen negativa que tenía INAFOR ha mejorado. Todo ello como resultado de las medidas tomadas para aumentar el control al que está sometido el sector, en forma de misiones de monitoreo con el acompañamiento del monitor independiente, y las medidas posteriores tomadas por la institución”* (Global Witness, 2007a).

4.1 Procedimientos, transparencia y responsabilidad

Uno de los primeros impactos del MFI a menudo ha sido el considerable aumento de la cantidad, calidad y credibilidad de la información relativa a la gestión forestal, los sistemas de control, las actividades ilegales y las sanciones. En muchos países no se ha llegado a un acuerdo sobre la tenencia forestal, los mapas catastrales ni la legalidad y/o legitimidad de los títulos forestales y otros permisos. El MFI ha sacado a la luz estos problemas y, a menudo en un plazo de tiempo corto, se ha puesto a disposición del público cierta información que incluye el nombre de los titulares de permisos; la naturaleza, zona y duración de los permisos; y las expectativas de producción o ingresos tales como los cupos

anuales de tala. Esta información, una vez que el monitor ha comprobado su calidad y el Comité de Validación la ha validado, ha llegado a ofrecer datos fidedignos para el proceso de toma de decisiones del sector forestal y las agencias gubernamentales relacionadas (aduana, comercio, finanzas, planificación económica, etc.).

La introducción de un Comité de Validación en la estructura del MFI de Camerún al poco tiempo de comenzar el proyecto en el año 2000 fue un paso importante para la evolución de los procedimientos de MFI. La validación de las constataciones de las misiones mediante este mecanismo ha supuesto que las medidas de aplicación de la legislación se hayan hecho públicas y hayan tenido un seguimiento hasta interponerse acciones legales. Como consecuencia, cada vez se han impuesto más sanciones de acuerdo con la ley y el cobro de las multas se ha vuelto más transparente, disminuyendo así el riesgo de que los ingresos estatales se desvíen fraudulentamente. Como resultado, la responsabilidad pública de la autoridad forestal ha salido reforzada.

El MFI ha ayudado a desarrollar las habilidades, el conocimiento y la eficacia de los agentes locales:

- En Indonesia, Liberia y la RDC, tres países en los que el MFI aún no se ha implementado por completo, los cursos de formación diseñados para los agentes locales de la sociedad civil han fomentado habilidades de monitoreo y, en consecuencia, han reforzado la capacidad de estas personas de pedir cuentas al gobierno.
- En Camerún el monitor produjo una versión más simple y accesible de la legislación forestal, que ayudó a la gente a reconocer los casos en que se infringían las normas.
- En casi todos los proyectos de MFI, a través de talleres y misiones conjuntas, el monitor ha ofrecido oportunidades para que las organizaciones de la sociedad civil desarrollen habilidades para identificar y definir actividades ilegales, así como para preparar peticiones, informes, propuestas y planes de acción. En algunos casos se ha ofrecido también formación especializada sobre el funcionamiento del sistema judicial y los requisitos para que las pruebas sean admisibles desde el punto de vista jurídico. Por ejemplo, antes de utilizarlos, es importante saber cómo tratarán los tribunales los datos de vídeo, fotografía, GPS o detección remota.
- En Camerún se utiliza un sistema electrónico de seguimiento de los casos, diseñado por Global Witness en colaboración con los ministerios relevantes, que (a) ofrece información sobre el momento en que se visitó una zona forestal y los problemas que se observaron (esta transparencia protege al monitor ante cualquier acusación de parcialidad), y (b) permite el seguimiento del progreso de los casos legales hasta su verdadera conclusión.
- En Nicaragua la formación de las autoridades de aplicación de la legislación mientras desempeñan su trabajo, junto con talleres de formación específicos, han creado una mayor conciencia de los beneficios de la meticulosidad en el trabajo de campo y cómo ésta aumenta las posibilidades de aplicar la ley eficazmente⁶.

Los gobiernos a menudo han respondido al MFI mejorando la cantidad de información que se encuentra a disposición del público. En Camerún, en el año 2004, se empezó a publicar trimestralmente una lista de infracciones y multas, basada en los informes del monitor⁷. En Honduras y Nicaragua las respectivas autoridades forestales han dado una respuesta periódica a los informes del monitor, incluyendo una actualización sobre medidas correctivas que se han implementado.

⁶ En el momento de redactar este documento, se está preparando una guía simplificada del MFI en Nicaragua.

⁷ El anuncio de los comunicados oficiales se hizo en abril y octubre de 2004. Véase el "Communiqué N°0097/MINEF/SG/CJ/UCC du 22/10/04" publicado en los periódicos locales; 22 de octubre de 2004.

Una parte importante de la capacidad del monitor de ofrecer información fundamental sobre la economía política del sector ha sido la de establecer vínculos entre los casos individuales y los patrones sistémicos. La combinación de (a) una serie de informes sobre el terreno y (b) informes esporádicos temáticos o sumarios, que (c) contienen una evaluación de si las recomendaciones llegan a ponerse en práctica, ha contribuido a ofrecer pruebas fidedignas de si se ha progresado en las medidas de política llevadas a cabo por las autoridades,

Recuadro 7: Comentarios sobre los proyectos de MFI: una mejor aplicación de la legislación.

Camerún

- *“La Unidad Central de Control, responsable de la aplicación de la legislación forestal, aprendió a operar de forma eficaz”* (agente del gobierno citado en Cerutti y Assembe, 2005).
- *“La expedición de [comunicados oficiales de delito] y los juicios por tala ilegal han aumentado considerablemente”* (Global Witness, 2005c).
- *“Un aumento en el número de multas expedidas por el gobierno y la cancelación de títulos forestales como resultado de investigaciones conjuntas”* (REM, <http://rem.org.uk>).
- *“Un aumento significativo de la vigilancia anual de los títulos forestales por parte de las misiones gubernamentales, así como del número y calidad de informes de misión de los agentes gubernamentales”* (REM, <http://rem.org.uk>).
- *“Un continuo aumento de la capacidad del gobierno de cobrar multas por actividades forestales ilegales”* (REM, <http://rem.org.uk>).

Honduras

- La autoridad forestal (AFE-COHDEFOR) asignó a una comisión para que se ocupara del seguimiento de los informes del monitor. Esta comisión ha verificado las constataciones del monitor y ha tomado las medidas necesarias, interponiendo incluso sanciones contra el equipo técnico implicado en los casos.
- *“Como ejemplo de medidas tomadas en instituciones diferentes al ministerio forestal, se puede mencionar el caso de FEMA (Fiscalía Especial del Medio Ambiente), que ordenó el cierre definitivo de un aserradero basándose en las pruebas presentadas por el monitor. El seguimiento que hizo de otros informes del MFI consistió en visitar las diferentes zonas para corroborar la información recopilada por el monitor”* (CONADEH y Global Witness, 2006).

Nicaragua

- *“[El MFI] ha contribuido a despertar en la institución un interés por prestar más atención al seguimiento y el monitoreo en los planes de gestión aprobados. Las misiones de monitoreo han ayudado a identificar las muchas debilidades que existen en este campo [...]. [Esto] ha ocasionado la reinstauración del hasta ahora inactivo Departamento de Monitoreo y Seguimiento y la contratación de nuevos empleados para el mismo. Con base a las misiones de monitoreo llevadas a cabo sobre el terreno, se ha pospuesto la aprobación de los nuevos planes de gestión y se ha comenzado un proceso de revisión de dichos planes”* (Global Witness, 2007a).

incluidos tanto el gobierno como los donantes. Las investigaciones de los diferentes mecanismos de la ilegalidad han demostrado dónde falla el sistema y han ofrecido asesoramiento sobre la manera de arreglarlo.

4.2 La aplicación de la legislación

La autoridad encargada de la aplicación de la legislación relevante ha sido siempre el principal objetivo del MFI, especialmente en aquellos casos en los que el monitor puede trabajar en estrecha colaboración con ella. Esta relación a menudo ha mejorado significativamente el profesionalismo y la motivación de esta autoridad tanto sobre el terreno como en el trabajo de seguimiento.

Sobre el terreno

El programa conjunto de trabajo sobre el terreno que llevan a cabo las autoridades de aplicación de la legislación y el monitor en Camerún y Nicaragua ha aumentado la frecuencia de las misiones sobre el terreno al obtener de ambos un compromiso para con el programa desde la etapa de planificación. Contrariamente a la opinión imperante entre muchas autoridades forestales con mínimos recursos de que el trabajo sobre el terreno es imposible, esta forma de trabajar ha demostrado que el trabajo sobre el terreno sí es posible siempre que exista voluntad política.

Al contar con datos más precisos y una mejora de las habilidades de gestión como resultado del MFI, la autoridad de aplicación de la legislación de Camerún se volvió considerablemente más organizada y sistemática. Además, se observó una mejora de las habilidades técnicas de dicha autoridad gracias a la formación recibida, el aumento de la experiencia y el trabajo sobre el terreno junto al monitor. Los agentes de la autoridad de aplicación de la ley adquirieron una conciencia profesional que les llevó a desempeñar sus funciones con un mayor compromiso y motivación. Un simple indicador de ello fue la coherencia con la que aplicaron los procedimientos legales y reguladores, por ejemplo a la hora de expedir comunicados de delito contra los infractores.

El seguimiento de las infracciones

La transparencia y la eficacia que el MFI introdujo en Camerún y Nicaragua conllevaron una entrega más rápida y una mayor calidad de comunicados e informes. Las mejoras introducidas obtuvieron pruebas que eran lo suficientemente fidedignas como para obtener condenas, lo que a su vez demostró la importancia de ser diligente a la hora de recopilar información. También se estableció un estilo coherente para los informes, con el fin de que no se omitiera ningún tipo de información importante. Se comprobó que era mucho más probable que se pusieran en práctica las recomendaciones de aquellos informes que eran precisos y exhaustivos.

4.3 La gobernanza: cambios en el marco legal o el entorno operativo

El principal impacto del MFI, y también el más sostenible, ha sido la apertura de debates sobre gobernanza en el sector forestal y en otros ámbitos. Es evidente que se crea un “espacio político” en el que todas las partes interesadas se sienten libres para hablar de los problemas del sector. En todos los países en los que se ha implementado el MFI, excepto en Camboya, el estado, incluida la autoridad forestal, ha salido reforzado en su deseo de compartir la responsabilidad, tanto entre los organismos gubernamentales como con los ciudadanos. Los organismos de aplicación de la legislación han visto aumentar su credibilidad a nivel local e internacional. El MFI proporciona a la sociedad

Recuadro 8: Comentarios sobre los proyectos de MFI: cambios en el marco legal o el entorno operativo.

Camboya

- *“SGS observó que el problema de la jurisdicción sobre la represión de los delitos forestales no estaba claro... Se ha informado a SGS de que se está preparando una legislación nueva con el fin de solucionar este problema” (SGS, 2005).*

Camerún

- *“El proyecto cambió el ambiente político en el que se tratan los problemas relacionados con la gobernanza forestal... Ha ayudado a crear un ambiente en el que las partes interesadas locales e internacionales han aumentado sus oportunidades de participar en el debate sobre la gestión forestal y pueden examinar a los organismos gubernamentales que están al mando” (Global Witness, 2004).*
- *“Los mejores operarios industriales están demostrando una seriedad de propósitos que antes rara vez era apreciable, y éste es un avance alentador y encomiable” (Brown et ál., 2004).*
- *“El ministerio forestal publicó una revisión exhaustiva de la estrategia oficial para el control de los flujos de madera, basándose en parte en la evidencia de las debilidades de la estrategia anterior que había proporcionado Global Witness en su papel de monitor forestal independiente” (Ministerio de Bosques y Fauna, Camerún, 2005).*
- *“Diversos actores del sector forestal consideran cada vez más que el Observador Independiente es un socio indispensable” (REM, 2006a).*

Honduras

- *“El MFI proporciona al público en general una perspectiva independiente y más creíble: cuando la AFE-COHDEFOR está actuando correctamente, el MFI le ofrece una fuente de información que le permite corregir los fallos internos y mejorar sus acciones. Para los técnicos de la AFE-COHDEFOR que están trabajando correctamente, el MFI es una gran ayuda para detectar la tala ilegal. Para los que no lo hacen, el MFI es un quebradero de cabeza. El MFI sirve de gran ayuda a la AFE-COHDEFOR en lo que se refiere a la supervisión del rendimiento del personal sobre el terreno de esta institución” (AFE-COHDEFOR, 2006).*
- *“La AFE-COHDEFOR corrobora los informes del MFI y posteriormente se levantan las respectivas denuncias. Los informes también son útiles para revisar los procedimientos de implementación actuales y buscar alternativas mejores que perfeccionen los controles forestales” (AFE-COHDEFOR, 2006).*

Nicaragua

- *“Lo que ha sido importante y útil para el país en general ha sido que se haya iniciado este proceso [el trabajo de MFI], que se haya introducido en un país en el que los cambios y las experiencias nuevas se miran con recelo. Por tradición tenemos mucho apego a las prácticas establecidas y esta actividad es completamente nueva e imparcial. [...] el MFI impuso las normas para que el sector recobrara el respeto y la credibilidad al haber un tercero que evaluaba las operaciones forestales sin ser un juez ni formar parte del proceso de autorización de los permisos, normas, control, etc.” (Global Witness, 2007a).*
- *“[En los madereros importantes] se ha observado un impacto evidente, ya que han desarrollado una mayor conciencia hacia la implementación responsable de la gestión forestal, de acuerdo con el marco legal en curso” (Global Witness, 2007a).*

civil un canal para comunicar sus inquietudes, estimulando así el impulso para la reforma, la organización política y la participación democrática.

Responsabilidad compartida

En los casos en los que ha existido un Comité de Validación, éste siempre se ha convertido en un foco para el debate. El principio de responsabilidad compartida en el Comité siempre ha actuado de amortiguador contra personas o grupos de partes interesadas. Esto ha promovido un enfoque constructivo en el que los debates tienen lugar dentro del Comité pero, una vez que se ha alcanzado un acuerdo y se han validado y publicado los informes, el Comité asume la responsabilidad colectiva de su contenido.

Las actividades del MFI también han llegado a involucrar a otros organismos del estado, como al poder judicial o al ministerio de finanzas, como resultado directo de la investigación de los vínculos existentes dentro de las actividades ilegales.

La lucha contra la connivencia

“Muchos programas [contra la corrupción] son simplemente remedios populares o enfoques estándar y tienen pocas probabilidades de funcionar. Para funcionar adecuadamente, los programas deben identificar el tipo de corrupción que les ocupa y luchar contra las causas subyacentes, particulares a cada país, que fomentan una gobernanza disfuncional” (Shah y Schacter, 2004).

En los estados frágiles, el sector forestal a menudo se caracteriza por las alianzas estratégicas a largo plazo entre la industria y el estado, con alto nivel de confianza mutua. Las empresas proporcionan apoyo a políticos, altos cargos o partidos políticos, y los sobornos se pueden considerar una póliza de seguros que se contrata para evitar multas por cometer una actividad ilegal. La corrupción puede darse en diversas variantes, incluyendo la obtención de permisos, la evasión de procesamientos y el impago de impuestos. En los estados frágiles, el sector privado puede negociar sobornos de menor cuantía, ya que la aplicación de la ley es débil y la inestabilidad supone que los funcionarios y los políticos están ansiosos por conseguir a corto plazo la mayor cantidad de beneficios posible. El MFI ha ayudado a desenmascarar esta corrupción con connivencia y ha supuesto un método disuasivo. En aquellos casos en los que *“ni quien paga el soborno ni quien lo recibe tienen un incentivo para denunciar o protestar [y] la corrupción con connivencia es insidiosa y difícil de detectar y, por lo tanto, más persistente”* (Smith *et ál.* 2003), las capacidades de investigación del MFI,

combinadas con las pruebas recabadas sobre el terreno, han conseguido desenmascarar los complejos vínculos existentes entre los diferentes actores que operan de forma ilegal. En Honduras, por ejemplo, el monitor ayudó a descubrir cómo los problemas de gobernanza y la corrupción al más alto nivel tuvieron como consecuencia la tala ilegal de grandes cantidades de caoba en la zona protegida más extensa del país (Global Witness, 2009a).

A menudo, el MFI ha presentado las pruebas necesarias para romper este tipo de vínculos. Por ejemplo, el MFI ha puesto al descubierto casos en los que empresas ya implicadas en actividades ilegales siguen teniendo permiso para pujar en subastas públicas, casos en los que se han cambiado los límites o parcelas de madera tras la subasta pública, y casos en los que se han emitido ciertos tipos de permiso sin considerar decisiones ministeriales previas que exigían la interrupción de los mismos. En algunos casos los monitores han recomendado que se rescindan algunos poderes discrecionales porque se abusaba de los mismos, y han identificado los casos en los que ciertas concesiones de gran tamaño parecen "prohibir" las visitas a los agentes de aplicación de la legislación.

La participación ciudadana

Los funcionarios del estado no pueden controlar por sí solos las actividades forestales, ya sean legales o de otro tipo. El público debe estar involucrado de diversas formas, desde la denuncia de actividades sospechosas hasta la participación en la formulación de políticas y el responsabilizar a los gobiernos.

La condición de independiente y la credibilidad del monitor lo han transformado en un depositario fiable de denuncias, avisos, etc. Cualquier persona puede pasarle información y el monitor tiene el deber de hacer un seguimiento de la misma. La independencia del monitor ha garantizado que se hicieran posteriores misiones de verificación para determinar los hechos y para protegerle contra denuncias maliciosas.

A medio plazo, como el MFI ha llevado a remediar las debilidades de los sistemas y procedimientos y se actúa en base a las quejas y denuncias, los ciudadanos han estado cada vez más motivados para recabar pruebas y responsabilizar a la autoridad forestal. El MFI ha creado una dinámica por la que se sacan a la luz asuntos que antes permanecían ocultos. La gente se ha animado a presentar exigencias a la autoridad forestal. Por ejemplo, han presionado para que se lleven a cabo investigaciones penales, han exigido el acceso a documentos utilizados en la administración forestal, y han reivindicado su derecho a analizar los planes de gestión forestal.

5. Lecciones aprendidas del MFI para aplicar a REDD

Una década después de haber sido concebido, el MFI sigue demostrando su importancia a la hora de tratar los problemas de gobernanza y transparencia del sector forestal. El MFI no es la única solución que existe para las complejidades de la aplicación de la legislación forestal. No obstante, hasta ahora ha ofrecido un apoyo que ha sido ampliamente reconocido en aquellos países en los que se ha desplegado.

Junto con los triunfos del MFI, se han encontrado también dificultades durante el proceso de implementación. Dichas dificultades pueden considerarse lecciones útiles para sustentar el diseño y la implementación de un monitoreo independiente por parte de terceros para REDD (MI-REDD)⁸.

5.1 Lecciones sobre el diseño del MFI

5.1.1 La participación de las partes interesadas

El diseño del MFI lleva su tiempo. Esto se debe principalmente a que normalmente ha sido un ejercicio de participación que ha aceptado a todos los actores desde las etapas iniciales hasta la implementación completa. Sin duda ésta ha sido una de las ventajas fundamentales del MFI, que no sólo ha aumentado al máximo el impacto del proyecto, sino que también ha ayudado a conservar su solidez. Al colaborar estrechamente con todas las partes interesadas, pero no demasiado, el monitor ha conseguido mantener su credibilidad.

La mayoría de los proyectos de MFI han ido precedidos de misiones de evaluación, que han ofrecido la oportunidad de identificar y conocer a las partes interesadas del sector forestal, explicarles la naturaleza del trabajo y escuchar sus opiniones, preocupaciones y expectativas, así como sus ideas sobre cómo el MFI puede ayudarles en su trabajo y viceversa. En la medida de lo posible, se ha mantenido el contacto durante la duración total del proyecto y el fomento de la participación ha provocado la apertura de espacios para el diálogo. Un buen ejemplo de ello es el Primer Taller Regional sobre MFI, que se celebró en Honduras en 2006. En dicho taller las autoridades forestales de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (los países con mayores recursos forestales de América Central) hicieron una sincera exposición sobre la tala ilegal en sus respectivos países. Era la primera vez que se debatía abiertamente sobre este tema, un tema hasta hace poco prácticamente tabú, en un taller internacional entre altas autoridades del sector forestal centroamericano. Los posteriores talleres de MFI nacionales y regionales han seguido avanzando en esta dirección y han incluido la formación como valor añadido.

5.1.2 El mandato

Cuando mejor ha funcionado el MFI ha sido cuando ha tenido un mandato amplio que le ha permitido investigar todos los problemas relacionados con la aplicación de la legislación forestal, la transparencia y la gobernanza.

Teniendo en cuenta la multitud de actividades que podría llevar a cabo el monitor, ha sido necesario hacer una lista exhaustiva de prioridades para garantizar que los recursos disponibles se usaban de la mejor forma posible. Por otro lado, cierto nivel de flexibilidad ha permitido responder rápidamente ante situaciones de emergencia. A la hora de establecer sus prioridades, el monitor se ha basado en su conocimiento de la situación del país en cuestión (las leyes y su aplicación, los temas candentes y la política), que le ha proporcionado ideas y le ha permitido la identificación de posibles motivos de preocupación.

A menudo el MFI ha adoptado un enfoque pragmático y ha comenzado por encarar las actividades ilegales más obvias e importantes para más tarde añadir gradualmente otros componentes a su trabajo. En Honduras y Nicaragua, por ejemplo, el simple hecho de

comprobar los límites de las concesiones madereras puso de manifiesto graves incumplimientos de los planes de gestión aprobados. En Camerún, al trabajo del MFI se incorporaron elementos nuevos según evolucionaban la naturaleza de la ilegalidad y el propio monitoreo.

Otro elemento importante del mandato del MFI ha sido su libertad de revelar información. La información sólo se vuelve útil cuando la gente puede acceder a ella y utilizarla. De hecho, lo que generalmente ha provocado la adopción de medidas ha sido el uso posterior de las constataciones del monitor que han hecho los demás, ya sean instituciones gubernamentales, organismos de la sociedad civil u otros. La lucha por la transparencia y la responsabilidad ha seguido siendo la prioridad principal de todos los proyectos de MFI, pero también ha provocado desavenencias con los gobiernos en diferente medida.

Por último, la creación de sinergias efectivas, la coordinación del trabajo y el intercambio de información entre el MFI y las instituciones gubernamentales (aparte del ministerio forestal) han ayudado a garantizar que se toman medidas. El mandato del MFI de Nicaragua, por ejemplo, incluye una lista de instituciones con las que el monitor intentará colaborar. En Honduras, las instituciones competentes de aplicación de la legislación han hecho un seguimiento de las constataciones del monitor, con diferente grado de eficacia.

5.1.3 La selección de monitores

El éxito del MFI se ha basado en proveedores con una trayectoria probada de independencia, credibilidad, rigor y objetividad. Mientras que el mantenerse objetivo ha sido la parte más fácil del trabajo, lo que ha resultado ser todo un reto ha sido que al MFI se le considere objetivo. Prácticamente en todos los países en los que se ha diseñado e implementado el MFI ha habido momentos en los que la objetividad del monitor se ha puesto en tela de juicio. En Camboya las críticas provinieron directamente del gobierno y provocaron una ruptura de las relaciones. En Nicaragua la cobertura mediática del MFI provocó tensiones en el gobierno pero, al permanecer objetivos y abiertos al diálogo, en general se ha mantenido una relación constructiva.

En la mayoría de los casos, se ha abordado y seleccionado directamente a los monitores pero lo ideal sería elegirlos mediante un proceso transparente, posiblemente uno que incluya algún tipo de licitación. De momento, esto sólo ha ocurrido en Camerún, tras cinco años de trabajo de MFI, pero en la RDC y Gabón acaban de iniciarse procesos de licitación.

Los equipos de MFI han sido multidisciplinarios y han abarcado tanto habilidades técnicas (principalmente ingenieros forestales) como pericia legal (abogados capaces de hacer un seguimiento de los casos denunciados). El apoyo administrativo, en los casos en los que ha existido, ha garantizado que los proyectos funcionaran a la perfección tanto burocrática como logísticamente. Teniendo en cuenta la complejidad de los asuntos relacionados con REDD y sus múltiples dimensiones, los equipos de monitoreo requerirán un conjunto aún mayor de habilidades y experiencia que el que normalmente se encuentra en el MFI, ya que deberá incluir conocimientos sobre la estimación de las reservas y los flujos de carbono, etc.

El conjunto de criterios mínimos del MFI (véase el Recuadro 1) ha proporcionado garantías para conservar la calidad del monitoreo. Menoscabar los TdR y minar la independencia del monitor conlleva el riesgo de que disminuya la calidad del MFI. Esto ocurrió en Camboya en 2003 y en Camerún en 2005. Sin embargo, las consecuencias que tuvo en Camerún no han supuesto un contratiempo tan negativo como el sufrido en Camboya (para más información, véanse las secciones 1 y 2 del Anexo II).

Generalmente los monitores habían pertenecido anteriormente a organizaciones de la sociedad civil. Los proveedores han implementado el MFI con la ayuda de una combinación

de expertos locales e internacionales. En Honduras, con el fin de conseguir una sostenibilidad a largo plazo, el MFI se fue transfiriendo gradualmente a una organización local (véase la sección 3 del Anexo II), mientras que en Nicaragua se está llevando a cabo un proceso de transferencia del MFI que incluye a varias organizaciones locales, con el fin de hacerlo más participativo. Ahora que el país está pasando por un proceso de descentralización, la participación de las comunidades locales en el proceso de monitoreo es fundamental para controlar las actividades forestales.

Se pueden identificar tres etapas: la primera consiste en el diseño e implementación del MFI por parte de una organización internacional o una alianza de una ONG internacional y una local, la segunda consiste en transferir el MFI a un socio local mientras la organización internacional ofrece apoyo de refuerzo, y la tercera consiste en que el socio local asuma por completo el MFI y éste se convierta en un componente integral y permanente de un sistema robusto de contrapoderes institucionales.

5.1.4 El Comité de Validación

El establecimiento de un Comité de Validación como mecanismo de análisis paritario que actúa como amortiguador frente a los intereses creados ha resultado muy eficaz como plataforma para tratar los informes del monitor y asumir una responsabilidad conjunta. Sus reuniones regulares han contribuido a garantizar que se toman medidas y que los problemas documentados no se olvidan. Otro resultado positivo ha sido el fomento de capacidades y el sentimiento de propiedad despertado entre los participantes. En Camerún entre los participantes se encontraban funcionarios del ministerio forestal, donantes y el equipo de MFI. En la República del Congo se incluía a la sociedad civil, mientras que en Honduras se amplió la participación para incluir a la sociedad civil, representantes del sector privado y diversos organismos gubernamentales. Una representación amplia conlleva un diálogo más significativo y un consenso más amplio en los asuntos que se acuerdan.

La composición del Comité debe ser equilibrada para garantizar que todas las opiniones queden representadas. En Camerún, por ejemplo, Global Witness constató que el número de representantes del gobierno normalmente superaba con creces al de los otros participantes. En Honduras se ha conseguido una participación más amplia. Para que el Comité sea eficaz, es fundamental que exista una representación amplia, al igual que es imprescindible que los miembros puedan exponer sus opiniones libremente. Todos los participantes deben tener la oportunidad de hablar. El problema de las coacciones es algo que sigue sin resolverse en la mayoría de los Comités existentes y se debe seguir explorando cómo prevenirlo.

Los Comités de Validación de Camerún y Honduras han acordado un procedimiento específico que incluye la frecuencia y estructura de las reuniones y la naturaleza de la validación de informes. Es importante asegurarse de que se levanta acta de las reuniones, porque esto garantiza que los debates y las decisiones quedan anotados y puede hacerse un seguimiento de los mismos. En Honduras las actas se envían a todos los miembros del Comité y se publican en el sitio web del monitor.

5.1.5 La financiación

Cuando mejor ha funcionado el MFI ha sido en los casos en los que se disponía de financiación a largo plazo. El compromiso financiero de tres años que empezó en Camerún en 2002 permitió la contratación de un equipo completo, la instalación de una oficina y la adquisición de todo el equipamiento necesario. Asimismo, permitió que el monitor diseñara y acordara un plan de trabajo con la autoridad forestal, trabajando así de una forma mucho más sistemática. Además, el proyecto se consideraba duradero, lo que ayudó a establecer una fuerte relación de trabajo entre las partes interesadas de Camerún. Tras un proceso de

licitación, el posterior compromiso financiero de tres años más ha posibilitado la continuación del MFI.

Por otra parte, en América Central los proyectos se han llevado a cabo con unos presupuestos extremadamente limitados, ya que los compromisos financieros a largo plazo de los donantes nunca llegaron a concretarse. Como es obvio, la financiación debería ajustarse a las actividades del monitor, no al contrario, que es lo que ha ocurrido más a menudo en América Central. Por desgracia, esta situación ha existido a pesar de los elogios que la comunidad de donantes ha dedicado al impacto positivo que ha provocado el MFI tanto en Honduras como en Nicaragua.

5.2 Lecciones sobre la implementación del MFI

5.2.1 La voluntad política

La voluntad política y la relación con la institución anfitriona son fundamentales para que el MFI sea efectivo. La experiencia en Honduras y Nicaragua demuestra cómo la voluntad política puede obtener resultados constructivos. En contraste con éstas, la experiencia de Camboya ilustra la dificultad de conseguir los resultados deseados en un contexto en el que no existe una voluntad política por cooperar y comprometerse a hacer reformas, lo que pone de relieve la importancia de la relación con la institución anfitriona. La corrupción al más alto nivel llevó a una ruptura de las relaciones con el monitor (Global Witness) porque el gobierno le acusaba de parcialidad. Esta corrupción continuó e impidió progresar en el control del sector forestal (Global Witness, 2007b). Esta experiencia demuestra claramente que se necesita un sistema sólido de monitoreo para ayudar a eliminar las actividades ilegales y la corrupción en el sector forestal. Además, se necesitan presiones externas en los casos en los que la corrupción sea endémica y exista a los más altos niveles. El caso de Camboya ilustra también cómo la falta de cumplimiento de unos criterios mínimos, tales como el acceso a la información o la libertad de actuación, debilita la autoridad del monitoreo independiente.

5.2.2 La separación de funciones

El MFI sólo puede establecerse cuando ya existe un sistema que debe monitorearse. Una misión piloto de cuatro meses de duración que se llevó a cabo en la RDC en 2007 (Global Witness, 2007c) obtuvo pruebas de un rendimiento deficiente por parte de las empresas madereras, un marco legal contradictorio e inadecuado, una presencia limitada de la autoridad forestal sobre el terreno y una falta total de capacidad para aplicar la legislación. El estudio piloto recomendó que se hicieran cambios sustanciales tanto institucionales como legales antes de que el MFI pudiera establecerse a largo plazo. De no hacerse, existía el riesgo de que el monitor acabara desempeñando las funciones que deberían haber estado desempeñando las autoridades, lo que ofrecería una falsa impresión de que existía un sistema de gestión forestal en buen funcionamiento.

El MFI no es simplemente un policía más, sino que es un proyecto que contribuye a cambiar el sistema. Para que el impacto sea sostenible, el monitor debe evitar desempeñar las funciones de los organismos de aplicación de la legislación y verificación. Pero, como los monitores no tienen control sobre estos organismos del estado, el impacto sostenible no es una consecuencia segura del MFI. Lo que será importante a la hora de determinar los resultados es la posición de los oficiales que se ocupan de la aplicación de la legislación y la verificación dentro de la autoridad forestal general, el tipo de remuneración y seguridad laboral y los programas de reforma en proceso. Un ambiente positivo, que permita al monitor trabajar en estrecha colaboración con funcionarios progresistas, aumentará las probabilidades de conseguir un impacto sostenible. Al contrario, si existen otros factores que debiliten la reforma, tales como la corrupción al más alto nivel o la falta de voluntad política, o si el MFI no se realiza con tacto, la motivación de los funcionarios puede disminuir.

5.2.3 El trabajo sobre el terreno y los informes

Las investigaciones sobre el terreno han sido siempre la parte principal del MFI. En general, las misiones conjuntas han sido las que han resultado ser más efectivas, ya que en ellas el monitor ha compartido sus habilidades con la autoridad forestal y otras personas implicadas. El tiempo que han pasado juntos sobre el terreno también ha ayudado a aumentar la motivación y la confianza. Se ha creado una atmósfera de trabajo mucho más constructiva y se ha eliminado la necesidad de estar a la defensiva.

El MFI ha producido informes exhaustivos y objetivos, ha ofrecido conclusiones y recomendaciones de acción, las ha distribuido entre las personas relevantes y las ha hecho públicas en su página web, y así ha conseguido que la información esté a disposición de la sociedad civil y otras partes interesadas.

Los informes del monitor deben contener información de calidad, exhaustiva y objetiva, que esté presentada de forma coherente. Los escritos del monitor suelen ser informes individuales de misión, y deben seguir una estructura coherente que le facilite al lector la tarea de encontrar la información relevante. La coherencia también permite comparar y analizar los informes con el paso del tiempo, lo que es especialmente útil a la hora de identificar tendencias y cambios en el funcionamiento de la tala ilegal, así como información que debería presentarse en informes periódicos y traducirse, en la medida de lo posible, a los idiomas locales.

Lo que subyace al éxito de los informes de MFI es el hecho de que las pruebas que se basan en información oficial son fidedignas (incluso si critican a la propia autoridad), y por eso es más difícil que los que ofrecieron la información las desestimen. La conciencia pública y el escrutinio de las pruebas han obligado a tomar acción contra los sospechosos de quebrantar las normas.

5.2.4 La planificación y el seguimiento

En todos los proyectos de MFI ha sido fundamental contar con un método eficaz de planificación, implementación y seguimiento de actividades. Esto ha ayudado también a los organismos de aplicación de la legislación y verificación, que necesitan un programa de trabajo claro que busque cubrir todas las fuentes de la deforestación y la degradación forestal para evitar las acusaciones de parcialidad.

Normalmente el seguimiento de las misiones ha sido el aspecto más difícil de la implementación del MFI, y la etapa en la que han quedado paralizados muchos de los casos denunciados. Una vez aprobado y publicado un informe de misión, la responsabilidad de tomar medidas recae sobre las autoridades que están a cargo del sector. El procesar a los infractores de la ley no es competencia del monitor. Al reconocer las debilidades de las burocracias administrativas y legales, el MFI ha contribuido a que se tomen medidas de diferentes maneras, por ejemplo al diseñar un sistema de seguimiento de casos en Camerún (véase la sección 2 del Anexo II) o denunciando en sus informes periódicos las acciones (o la falta de acción) de las autoridades. No obstante, es necesario hacer aún más para garantizar que los informes no acaban archivados y olvidados.

Una forma de solucionar este problema es trabajar en estrecha colaboración con las comunidades locales y la sociedad civil en los diferentes países. El involucrarles en la parte más significativa de la implementación y el seguimiento del MFI probablemente cause un impacto mayor y más positivo.

Existe el riesgo de que una mejor aplicación de la legislación consolide políticas forestales que son esencialmente deficientes. Es importante vincular el MFI al proceso político de manera que las implicaciones más amplias se puedan anticipar y tratar. Deben desarrollarse vínculos con los responsables políticos, para apoyar las reformas, y con la sociedad civil, para reforzar su capacidad de pedir cuentas al gobierno. Un monitor necesita la libertad de poder cambiar su objetivo y centrarse en problemas y escenarios nuevos según resulte oportuno. Por ejemplo, debe producir evaluaciones regulares de las necesidades y las tendencias de las infracciones para incorporarlas a los mecanismos de control, planificación y monitoreo. Es posible que tenga que ayudar a la autoridad forestal a cambiar los reglamentos o las leyes, por ejemplo limitando correctamente los terrenos entre la producción y la conservación, o incorporando en el control una mayor participación de la comunidad.

5.2.5 La garantía de un impacto a largo plazo

Para garantizar un impacto a largo plazo, el MFI debe estar institucionalizado e integrado en la estructura de la gestión forestal. La experiencia de Honduras ofrece un buen ejemplo de este proceso: ahora el MFI no se considera un "proyecto" sino un programa permanente dentro del sistema de contrapoderes institucionales del sector forestal. El gobierno, la sociedad civil y la comunidad de donantes consideran al monitor un actor fundamental del sector y le consultan como experto a todos los niveles, desde el trabajo sobre el terreno hasta la reforma total del sector forestal.

El MFI sólo puede mantener su eficacia si evoluciona constantemente para adaptarse a un ambiente tan cambiante. El impacto a largo plazo depende de que el MFI siga siendo un sistema vivo.

5.3 La evaluación del MFI

La evaluación del impacto de las reformas de gobernanza, incluido el MFI, resulta difícil por dos razones. Primero, porque la falta de información a menudo dificulta la descripción de una base con respecto a la cual puedan realizarse evaluaciones cuantitativas sobre, por ejemplo, el número de infracciones detectadas o el porcentaje de multas pagadas. Segundo, porque una mejor aplicación de la legislación podría cerrar alguna laguna jurídica pero abrir otras, con lo que la evaluación de si el impacto general ha sido positivo o negativo puede resultar difícil. Muchos indicadores de resultados inmediatos e impacto a largo plazo son cualitativos, y la única forma de evaluarlos es a través de consultas regulares con las partes interesadas.

Basándose en la experiencia documentada en la sección 4 que aparece más arriba, y en el trabajo de otras instituciones involucradas en la gobernanza forestal, es posible identificar un conjunto de indicadores adecuados para el MFI (véase la Tabla 3).

El monitoreo y la evaluación de los proyectos de MFI hasta ahora han sido bastante limitados. Aún se necesita hacer mucho más al respecto, ya que esto es fundamental para evaluar qué aspectos funcionan y cuáles no y la razón de ello. Esto, a su vez, sirve para sustanciar el proceso en curso con el fin de mejorar la calidad y el impacto del trabajo. En Camerún se realizó una revisión del proyecto cuando acabó el contrato (Cerutti y Assembe, 2005), que ofreció unas ideas muy útiles respecto al progreso conseguido y las dificultades que seguían existiendo. Lo que resultó especialmente útil fue la descripción de cómo la tala ilegal estaba cambiando de naturaleza como respuesta al trabajo del monitor. Esta revisión también permitió que se escucharan las opiniones de diferentes partes interesadas sobre el terreno y ofreció la oportunidad de poner en perspectiva el trabajo realizado y establecer las prioridades de la siguiente fase.

5.4 Las consecuencias negativas

Existe un verdadero riesgo de que se produzcan efectos colaterales negativos a partir de resultados que, por lo demás, son positivos, si el mandato del MFI es demasiado limitado y la voluntad política es mínima o inexistente. En Camboya, por ejemplo, como respuesta a una mayor denuncia de la ilegalidad, se impuso una moratoria sobre la tala comercial, que conllevó el cierre de la mayoría de los aserraderos. No obstante, la tala ilegal pasó “*de madera comercial a madera de pequeño porte, de operadores a gran escala a operadores a pequeña escala, de unos pocos actores a muchos, y de mercados de exportación a mercados nacionales*” (Grupo de Trabajo sobre la Gestión de Recursos Naturales de los Donantes de Camboya, 2004). La actividad ilegal pasó de existir en amplias concesiones a hacerlo en los bosques comunitarios o las zonas protegidas, y se trasladó a otros países vecinos o a sectores con una aplicación de la legislación menos escrupulosa. Esta experiencia demuestra que, en la lucha contra la ilegalidad, un sistema de monitoreo eficaz debe identificar y tratar cualquier efecto colateral involuntario que puedan ocasionar los resultados positivos.

En Camerún hubo una reacción similar hacia el MFI. La actividad ilegal se volvió cada vez más informal, con muchos más operadores a pequeña escala, que podían entrar y salir de diferentes zonas rápidamente para evitar ser detectados. “... *la naturaleza de los delitos está cambiando. Por ejemplo, la tala fuera de límites está disminuyendo, mientras que la tala ‘dentro de los límites’ de troncos de tamaño insuficiente, así como la tala excesiva de las cantidades y especies adjudicadas parecen estar teniendo un papel importante en la adquisición de madera sin autorización*” (Global Witness, 2005c). Además, surgieron problemas nuevos como: “... *la tala excesiva de volumen / especies dentro de una concesión es más difícil de controlar (y monitorear) porque solamente puede detectarse si las inspecciones sobre el terreno se complementan con la verificación de información con respecto a [...] otros registros*” (Global Witness, 2005c). El monitor que se nombró en 2005, REM, ha centrado parte de su trabajo en la solución de estos problemas, y ha llevado a cabo algunas misiones temáticas, que han estudiado asuntos específicos tales como los bosques comunitarios o los títulos de menor tamaño, y han identificado la forma en que se abusa de ellos sobre el terreno (REM, 2006b y 2006c).

Tabla 3: Indicadores de MFI (Global Witness, 2005b).

| Indicadores relacionados con los resultados a corto plazo: ¿qué puede conseguir el MFI? | Indicadores relacionados con los resultados a medio y largo plazo: ¿qué otros cambios deberían ocurrir después? |
|--|---|
| <p>Información y transparencia: Las constataciones publicadas por el MFI, tanto los informes individuales de misiones sobre el terreno como los informes sumarios periódicos, proporcionan al gobierno, a la industria, a los donantes internacionales y a la sociedad civil herramientas para evaluar el estado en el que se encuentra el sector forestal.</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Recomendaciones contenidas en cada informe. • Observaciones de las posibles debilidades sistémicas documentadas en informes. • Registro de observaciones de tendencias en una serie de informes. • Disponibilidad pública de los informes. | <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad pública de leyes y reglamentos (en términos comunes). • Emisión de comunicados oficiales de delitos denunciados. • Disponibilidad pública de los datos de permisos. • Publicación de resultados a medio y largo plazo de juicios interpuestos contra infractores. • Documentación de las visitas de aplicación de la legislación. • Obtención de pruebas sólidas de infracciones. |

Responsabilidad y profesionalismo en las normativas, sistemas y procedimientos que adopta la autoridad forestal. Al ser un servicio público, debe demostrar que está proporcionando un servicio eficaz a una serie de clientes, que incluyen comunidades dependientes de los bosques y empresas (grandes y pequeñas), entre otros. Quizás lo más importante a largo plazo sean los impactos que van más allá del control inmediato y la disciplina de los diversos actores.

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Formación en monitoreo, aplicación de la legislación, recolección de pruebas, documentación, etc. • Informes justos en lo que respecta a, por ej. la industria frente a las comunidades. • Relaciones y redes con todos los grupos de partes interesadas. | <ul style="list-style-type: none"> • Número de infracciones detectadas. • Emisión de comunicados oficiales de delitos en curso cuando corresponde. • Programa claro de trabajo para la aplicación de la legislación. • Misiones de campo realizadas según lo planificado. • Competencia y profesionalismo sobre el terreno y en la documentación. • Conformidad de las sanciones con la ley. • Porcentaje de condenas a los infractores. • Cobro inmediato de multas en su totalidad, que se envían a la institución adecuada. • Opinión pública de la autoridad forestal. • Estimación de sobornos pagados. • Capacidad de la industria de adoptar una certificación (de la legalidad y posteriormente de la sostenibilidad). |
|---|---|

Gobernanza e influencia en el entorno político, incluyendo un impulso más amplio y fuerte de la reforma, el papel de la sociedad civil y los procesos globales.

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Entendimiento de las diferentes fuentes de influencia. • Denuncias realizadas confidencialmente al monitor. • Funcionalidad del Comité de Validación. | <ul style="list-style-type: none"> • Existencia, atención y jurisdicción del diálogo sobre asuntos forestales. • Implicación de otros organismos, por ej. el poder judicial o los ministerios de finanzas, economía y desarrollo social. • Acción regional (de diversos estados) contra la ilegalidad. • Interacción con otros trabajos de planificación a nivel nacional (por ej. Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza). • Concienciación pública sobre la ley. • Vinculación de la sociedad civil a la autoridad forestal. • Moral de los funcionarios partidarios de la reforma. • Comprensión de los problemas por parte de los responsables políticos. • Cambios de las políticas forestales y de gobernanza de los donantes. |
|---|--|

6. Observaciones finales

Las partes interesadas del mundo entero reconocen cada vez con mayor frecuencia el papel que el MFI desempeña a la hora de ayudar a la aplicación de la legislación y contribuir a la reforma del sector forestal. El reconocimiento internacional obtenido por el MFI queda ilustrado por su inclusión en el Plan de Acción de la UE sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés) como componente de los acuerdos voluntarios de asociación bilateral (AVA) que se han firmado o se están negociando como parte de FLEGT.

Desde que surgió en 1999, el MFI ha resultado ser una herramienta muy útil para aumentar la participación de la sociedad civil en el sector forestal mediante el aumento de la transparencia, la facilitación de pruebas de prácticas ilegales y la apertura de espacios para el debate público. Es más, al garantizar que la información objetiva relativa al control de actividades del sector forestal se pone a disposición del público, el MFI ha resultado ser una herramienta efectiva en el fortalecimiento de la gobernanza, la mejora de la transparencia y el apoyo a la aplicación de la legislación forestal a escala nacional.

Además, la naturaleza "oficial pero independiente" del MFI lo hace único. Al basarse en un acuerdo contractual con una organización local anfitriona, las constataciones del monitor no son tan fáciles de ignorar. Mediante el uso de las investigaciones y la verificación sobre el terreno, el MFI ofrece pruebas fidedignas de la gestión forestal, incluidas las debilidades institucionales, la corrupción y las actividades ilegales. Una vez que reciben las pruebas, el gobierno y el poder judicial pueden entablar juicios a los infractores de la ley. Como los informes del MFI reciben reconocimiento oficial, es más probable que el gobierno tome las medidas necesarias.

La década de experiencia obtenida con el MFI ha demostrado el valor de un sistema de monitoreo independiente diseñado e implementado correctamente para tratar la gobernanza del sector forestal y generar confianza internacional y entre los inversores. Esta experiencia ofrece unas lecciones valiosas que se pueden utilizar para el diseño y la implementación de sistemas nacionales de monitoreo independiente para REDD inspirados en el MFI, lecciones que los responsables del diseño y la implementación de REDD podrían aplicar inmediatamente a nivel nacional e internacional⁹.

ANEXO I:

MODELO DE TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EL MFI

[Observación: Los plazos de tiempo y otros datos que aparecen entre corchetes son meramente orientativos. Será necesario añadir plazos y otros términos/nombres clave pertinentes a nivel local].

Meta:

El establecimiento de una buena gobernanza en el sector forestal, con el fin de mejorar la contribución de este sector a la mitigación de la pobreza, a través de la gestión sostenible de los recursos forestales y la distribución equitativa de los beneficios acumulados.

Objetivos alcanzables

- **Transparencia** – Un aumento significativo de la cantidad, calidad y credibilidad de la información para que tanto la legislación forestal como las operaciones relacionadas de aplicación de la legislación estén disponibles de forma transparente a todas las partes interesadas.
- **Capacidad** – Identificación de necesidades y apoyo paritario para mejoras de la capacidad y los procedimientos de la Autoridad Forestal y el Organismo de Aplicación de la Legislación, de forma que puedan desempeñar sus funciones de forma equilibrada y responsable.
- **Política** – Análisis del impacto de las leyes, normativas y procedimientos, e identificación de las debilidades y limitaciones de su implementación, con el fin de incentivar y contribuir al desarrollo de políticas. En particular, se recopilan y presentan pruebas de mala gobernanza y conflictos de interés.
- **Participación** – Mejor entendimiento y respeto de la ley por parte de las organizaciones y las personas. Esto incluye una reducción de la actividad ilegal por parte de los operarios madereros y un aumento de la capacidad y la motivación de la sociedad civil por asumir el papel de vigilantes. Esta participación de ambas partes indica el final de la necesidad de un monitor independiente internacional.

Actividades

La actividad principal es la comparación de las disposiciones de la ley y la realidad sobre el terreno. Por lo tanto, el Monitor debe centrar sus recursos principalmente en aquellas áreas en las que la diferencia entre ambas es más significativa [por ejemplo, sistemas de asignación de concesiones, concesiones industriales, zonas protegidas, zonas menores sujetas a títulos, transporte, procesamiento y comercio o cobro de ingresos].

- El Monitor y el Organismo de Aplicación de la Legislación se reúnen regularmente [por ejemplo trimestralmente] para acordar un **Plan Conjunto** de Misiones de Control que tenga como objetivo alcanzar una distribución equitativa de las misiones a diferentes partes de la zona forestal, dejando tiempo para responder a denuncias y avisos y para hacer las inspecciones no programadas que sean necesarias en cualquier lugar específico. Un responsable de la Autoridad Forestal [por ejemplo el Inspector General] debería, si fuera posible, asistir a dichas reuniones. El Monitor y el Organismo de Aplicación de la Ley se reúnen regularmente [por ejemplo mensualmente] para revisar/reprogramar los planes e intercambiar información.
- **Misiones Conjuntas** con el Organismo de Aplicación de la Legislación, siguiendo el Plan Conjunto, para garantizar que todos los permisos de extracción de madera [posiblemente incluyendo una lista no exhaustiva] sean inspeccionados sobre el terreno dentro de un plazo determinado [por ejemplo un año].

- **Misiones Conjuntas Solicitadas** en las que el Monitor y el Organismo de Aplicación de la Legislación responden a avisos o denuncias realizados por terceros. Cualquier **Orden de Misión** solicitada por el Organismo de Aplicación de la Legislación debería otorgarse en un plazo de tiempo breve [por ejemplo una semana] para evitar cualquier posible pérdida de pruebas.
- **Misiones Independientes** que sólo lleve a cabo el Monitor con el fin de proporcionar una base con respecto a la cual pueda evaluarse la actividad del Organismo de Aplicación de la Legislación.
- **Misiones de Verificación** que proporcionen al Monitor la oportunidad de comprobar las constataciones de una misión oficial previa, en caso de que no hubiera participado en la misma.
- Además de llevar a cabo Misiones de Control, el Monitor tiene derecho a llevar a cabo, tras consultarlo con la Organización Anfitriona, **otras investigaciones** que abarquen aspectos específicos del control forestal e infracciones de la legislación forestal [posiblemente incluyendo una lista no exhaustiva].

Informes

- Se convocará regularmente [por ejemplo una vez al mes] un Comité de Validación compuesto por representantes de [por ejemplo la Autoridad Forestal, otros ministerios/autoridades pertinentes, el Organismo de Aplicación de la Legislación, el Monitor, los donantes, la sociedad civil, los pueblos indígenas y los grupos comunitarios locales y la industria], bajo la presidencia de la Organización Anfitriona. Las reuniones serán automáticas y la ausencia del presidente o cualquier participante importante no evitará que se celebre la reunión.
- Al poco tiempo [por ejemplo dos semanas] de una Misión de Control, el Monitor deberá presentar un informe de misión al Comité de Validación. El informe deberá seguir el formato estándar [proporcionado]. El Comité de Validación revisará cada informe y, si es necesario, hará recomendaciones con el fin de aclarar los hechos y mejorar la objetividad. Las actas de las reuniones del Comité de Validación se entregarán al Monitor sin demora [por ejemplo a los siete días de la reunión], se aprobarán en la siguiente reunión y se publicarán.
- Una vez que el Monitor haya modificado el informe de conformidad con las recomendaciones del Comité de Validación, presentará el informe revisado en la siguiente reunión del Comité de Validación para su aprobación.
- Si el Comité de Validación no se reuniera dentro de un plazo determinado [por ejemplo 30 días] después de haber sido convocado, se considerará que no existen objeciones a los informes presentados para su validación.
- El Monitor y la Organización Anfitriona publicarán todos los informes aprobados en sus respectivas páginas web, con un sello en la portada que diga "*Aprobado por [nombre de la organización anfitriona] como informe justo y preciso*". Siempre que se haya seguido este procedimiento de preparación de informes, cualquier otro informe que no se haya aprobado podrá publicarse igualmente, pero en este caso no podrá llevar dicho sello.

Fase de inicio y revisión periódica

- La fase de inicio [por ejemplo de tres meses] concluirá con un Informe de Fase Inicial que incluirá cualquier cambio acordado de las actividades del Monitor y cualquier aclaración de otros aspectos de estos términos de referencia (TdR). Este informe servirá para evaluar la gestión del proyecto y sólo se publicará si ambas partes lo consideran necesario y oportuno.
- Posteriormente el Monitor producirá un análisis y un Informe Sumario periódico [por ejemplo anual]. El análisis proporcionará una oportunidad de actualizar los TdR en vista de los cambios de circunstancias. Cada Informe Recopilatorio considerará las medidas tomadas por la Autoridad Forestal y el Organismo de Aplicación de la Legislación en

respuesta a las recomendaciones realizadas en cada uno de los informes anteriores de misión y otros informes. Los Informes Recopilatorios no necesitarán la aprobación del Comité de Lectura y sólo serán publicados por el Monitor.

Mandato

- El Monitor tiene derecho a acceder a la **información** relevante que esté en poder de la Autoridad Forestal y otros ministerios o autoridades relevantes, sin necesidad de obtener aprobación previa.
- El Monitor tiene derecho a la **libre circulación** por cualquier parte del país con el fin de llevar a cabo Misiones de Control, mantener reuniones y consultar a representantes de la sociedad civil y otras partes interesadas relevantes.
- El Comité de Validación actúa como **amortiguador** entre el Monitor y las partes interesadas: una vez aprobados, los informes debe publicarlos la Organización Anfitriona.
- El Monitor tiene derecho a **publicar** sus informes nada más haber sido aprobados y a publicar cualquier informe sin aprobar tras [por ejemplo 30 días].
- El Monitor tiene derecho a presenciar cualquier reunión entre el Organismo de Aplicación de la Legislación y los presuntos infractores.

En el cumplimiento de este mandato, el Monitor deberá en todo momento:

- dedicar su tiempo exclusivamente a sus actividades profesionales;
- respetar la confidencialidad y mantener el secreto profesional con respecto a toda la información que tenga en su poder, y comunicar o divulgar dicha información respetando estrictamente estos TdR y las leyes del país en todo momento;
- demostrar diligencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones;
- trabajar de forma inteligente con todas las partes interesadas del proceso de aplicación de la legislación.

ANEXO II:

CASOS PRÁCTICOS POR PAÍSES¹⁰

1. Camboya

El trabajo de evaluación

En 1999 una reunión internacional de donantes de Camboya identificó la necesidad de tener un monitor independiente en el país para luchar contra la tala ilegal y mejorar la gobernanza forestal. Para entonces Global Witness ya había estado documentando la tala ilegal de Camboya durante cuatro años, y su trabajo de investigación y campaña había contribuido a que la frontera entre Tailandia y Camboya quedara cerrada al comercio maderero por valor de 10-20 millones de dólares (US\$) que existía entre las empresas madereras del Jemer Rojo y Tailandia. Dada la experiencia en el país con la que contaba Global Witness, éste firmó con el gobierno el contrato de MFI.

Las instituciones anfitrionas y el acuerdo

En Camboya había dos instituciones anfitrionas: el Departamento de Bosques y Fauna (DFW), adscrito al Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca (MAFF), y el Ministerio de Medioambiente (MoE). El monitor independiente se concibió como uno de los tres

¹⁰ Información adicional sobre los proyectos de MFI implementados por Global Witness disponible en <http://www.globalwitness.org/pages/es/ifm.html>. Información adicional sobre los proyectos de MFI implementados por REM disponible en <http://rem.org.uk/independent-monitoring.html>.

componentes de la recién formada Unidad de Monitoreo de Delitos Forestales (FCMU). Los otros componentes eran dos departamentos gubernamentales que estaban a cargo del monitoreo de los delitos forestales: la Oficina de Monitoreo de Delitos Forestales (FCMO), adscrita al DFW, y el Departamento de Inspección (DI), adscrito al MoE. El papel de Global Witness como monitor independiente consistía en monitorear la actividad de estos organismos y contribuir a la mejora de la detección y supresión de la delincuencia forestal, la transparencia y la responsabilidad en la gestión forestal.

En 2003, tras la ruptura de la relación laboral existente entre Global Witness y el MAFF, el gobierno rescindió el contrato de Global Witness. El nuevo monitor, la Sociedad General de Vigilancia (SGS)¹¹, comenzó a operar en Camboya al año siguiente, con unos TdR nuevos. A pesar de que SGS firmó un contrato por tres años, sólo se obtuvo financiación para el primer año, y el proyecto acabó prematuramente en diciembre de 2005 (antes de la fecha planificada para su conclusión, en noviembre de 2006¹²), cuando el Banco Mundial decidió que ya no se disponía de más fondos (SGS, 2007). Desde entonces, el MFI ya no se ha vuelto a implementar en el país.

Desde la revocación de su contrato, Global Witness ha asumido la función de monitoreo externo, y sigue investigando y sacando a la luz los delitos forestales y los casos de corrupción y malas prácticas del sector forestal de Camboya (véanse, por ejemplo, Global Witness, 2007b y Global Witness, 2009b).

Los términos de referencia

En Camboya existen dos TdR para el MFI (Global Witness, 2005a):

- los TdR de 1999, que hacen referencia al contrato existente entre 1999 y 2003, según el cual Global Witness operaba como monitor independiente. Se complementó con un Protocolo de Información, que fue adoptado conjuntamente por el gobierno y el monitor independiente tras una serie de negociaciones en 2001.
- los TdR de 2004, que son un contrato de un año prorrogable, por el cual SGS operó como monitor independiente desde enero de 2004.

Los TdR de 2004 son diferentes a los de 1999 y mucho más débiles. Éstos últimos otorgaban al monitor el papel de "supervisor independiente", mientras que esta función no se contempla en los TdR de 2004, que establecen que el propósito del monitor es la "validación" de que se denuncien todos los delitos forestales, pero el monitor "no será responsable de la realización de actividades de monitoreo o inspección que tengan como propósito primario detectar e investigar dichos incidentes" (Global Witness, 2005a). Otras diferencias importantes afectan a:

- *la información que se ponía a disposición del monitor*: Los TdR de 2004 no mencionan la obligación del gobierno de entregar documentos acreditativos en menos de diez días tras haber sido solicitados, algo que quedaba cubierto en los TdR de 1999 y el Protocolo de Información.
- *las investigaciones independientes*: Los TdR originales permitían que el monitor llevara a cabo trabajo sobre el terreno sin acompañamiento (la falta de cooperación de los organismos de inspección hizo que el monitor llevara a cabo la mayoría del trabajo sobre el terreno de forma independiente). Sin embargo, según los TdR de 2004, la administración forestal tenía que "facilitar" todas las inspecciones y el monitor no podía llevar a cabo "comprobaciones aleatorias de actividades ilegales denunciadas que no se hubieran transferido aún al organismo pertinente para que tome medidas". El Panel

¹¹ Véase <http://www.sgs.com/>.

¹² Según la referencia del proyecto que tenía SGS, y que se encuentra disponible en: <http://www.us.sgs.com/cambodia.pdf>

de Inspección del Banco Mundial interpretó esto como una prohibición efectiva de que SGS iniciara independientemente investigaciones sobre el terreno (Brown *et ál.*, 2008).

El equipo de monitoreo

Mientras Global Witness era el monitor independiente, el equipo de monitoreo generalmente consistía en dos expatriados y un empleado local. También recibía la contribución de un director del proyecto basado en el extranjero. El equipo de monitoreo aumentó hasta incluir cinco miembros a tiempo completo y cinco a tiempo parcial mientras SGS se ocupaba del proyecto.

El Comité de Validación

Al contrario que en Camerún o en Honduras, en Camboya no existía un organismo que pudiera actuar como Comité de Validación. Según los TdR de 1999, los informes relativos a los delitos forestales que documentaran casos individuales habían de ser entregados a un representante del Consejo de Ministros, conocido como el Punto Focal, pero sus funciones específicas nunca llegaron a concretarse. Sin embargo, la posibilidad de que desempeñara un papel como organismo independiente al que informar o que actuara como mecanismo de supervisión ya había quedado descartada debido a su falta de recursos: no se disponía de personal técnico ni de fondos para investigar los informes del monitor independiente. Es más, su posición en el Consejo de Ministros eliminaba cualquier incentivo que pudieran tener sus miembros "para involucrarse en lo que a menudo eran asuntos verdaderamente polémicos, que tenían repercusiones políticas" (Brown *et ál.*, 2008).

En los TdR de 2004 se eliminó el Punto Focal y, al hacerlo, se eliminó toda capacidad de arbitraje en caso de desacuerdos entre el monitor y el gobierno y de garantizar que el monitor cumplía sus TdR.

La financiación

La Agencia Danesa de Desarrollo Internacional otorgó financiación por un total de 536.000 dólares (US\$), con 320.000 dólares (US\$) entre diciembre de 2000 y octubre de 2002 y una cantidad adicional de 216.000 dólares (US\$) entre diciembre de 2002 y agosto de 2003. El DFID también ofreció una ayuda financiera regular.

Posteriormente SGS asumió este proyecto de monitoreo (2003-2005). Entre enero y diciembre de 2004 el contrato de monitoreo de Camboya se valoró en 425.000 dólares (US\$). La financiación que recibió SGS provino de un crédito del Banco Mundial como parte de su Proyecto Piloto de Gestión y Control de Concesiones Forestales. Este modelo suponía que la Administración Forestal, la propia institución que había de ser monitoreada, era precisamente la que pagaba los servicios del monitor forestal, lo que despertó inquietudes sobre la parcialidad del trabajo debido a esta relación (Brown *et ál.*, 2008).

Los resultados

Entre 2000 y 2003 el monitor independiente produjo más de 50 "informes de delitos" individuales, que documentaban la evidencia de actividades ilegales. Sus actividades resultaron fundamentales para la cancelación de al menos dos concesiones madereras que operaban ilegalmente a gran escala. Era la primera vez que en Camboya se cancelaban concesiones como resultado de haber sacado a la luz actividades ilegales.

Es más, el MFI de Camboya expuso claramente los mecanismos por los cuales la corrupción estaba, y sigue estando (Global Witness, 2009b), institucionalizada en el sector, mediante explicaciones detalladas en tres informes fundamentales (Global Witness 2000, 2001 y 2002). El trabajo del monitor independiente ocasionó una moratoria nacional sobre las operaciones de tala y el correspondiente transporte de troncos en enero de 2002, que aún sigue vigente. El comercio legal que existía anteriormente ofrecía una tapadera para las actividades fraudulentas pero la prohibición absoluta dejó claro que, en realidad, todos los troncos eran ilegales. El porcentaje de troncos que se trasladaban disminuyó drásticamente porque los operarios de maquinaria pesada y los conductores de camiones temían ser descubiertos. Según la industria fue cambiando su enfoque, así lo hicieron también los funcionarios que actuaban en connivencia con ella (sus actividades habían abarcado desde ignorar pruebas evidentes hasta permitir que los concesionarios vieran en privado la documentación relativa a los delitos). Se espera que la moratoria se mantenga vigente hasta que se hayan implementado unas prácticas sostenibles.

Ahora se ven más actividades ilegales que implican cantidades pequeñas de madera de alto valor, talada en el bosque y transportada en carros tirados por bueyes o en furgonetas, pero no está claro si estas actividades han aumentado o si sólo llaman más la atención ahora que se han eliminado las actividades ilegales a gran escala, que eran más evidentes. Otra tendencia preocupante ha sido el uso de la industria agrícola, el ecoturismo y las concesiones mineras para legalizar las actividades de tala (Global Witness, 2007b).

A pesar del amplio reconocimiento que, tanto en Camboya como en los círculos internacionales, recibió el importante impacto que el trabajo de monitoreo independiente de Global Witness había tenido sobre los delitos forestales del país, en el camino se interponían graves obstáculos:

- *El acceso a la información y a las zonas de concesión era un problema recurrente.* A pesar de que los TdR del monitor independiente especificaban claramente la obligación del gobierno de facilitar el acceso a toda la información relevante, la autoridad forestal se negó sistemáticamente a cooperar de esta forma. Los concesionarios a menudo le denegaban el acceso a sus zonas forestales, incluso si el monitor independiente tenía una carta del Punto Focal que le otorgaba acceso.
- *Existía una falta de cooperación y voluntad política por llevar a cabo reformas.* La relación existente entre el gobierno y Global Witness se deterioró porque el gobierno no cooperaba ni hacía el seguimiento esperado en los casos de ilegalidad documentados, y sólo tomó las medidas apropiadas contra la empresa pertinente en un único caso.

2. Camerún

El proyecto de monitoreo independiente de Camerún es el más antiguo de los que siguen operativos. Lo han llevado a cabo dos organizaciones, primero Global Witness y luego REM (Resource Extraction Monitoring). Este caso práctico se centra en las lecciones aprendidas por Global Witness durante el establecimiento y el funcionamiento del proyecto hasta 2005. REM¹³ puede ofrecer más información sobre el proyecto actual y sus continuos logros.

El trabajo de evaluación

En el año 2000 el gobierno camerunés invitó a Global Witness a realizar una investigación de evaluación que determinara la naturaleza y la magnitud de las actividades ilegales de

tala en las concesiones forestales. Ese mismo año se realizaron dos misiones de evaluación, en julio y octubre, que confirmaron la existencia de actividades ilegales generalizadas por parte de varias empresas forestales líderes, así como un gran nivel de corrupción dentro de la administración forestal. Asimismo, las misiones demostraron que el trabajo eficiente sobre el terreno y el profesionalismo en el monitoreo obtenían información objetiva sobre delitos forestales y podían obtener buenos argumentos para procesamientos.

La institución anfitriona y el acuerdo

Reflejando los resultados de las misiones de evaluación, el establecimiento de un Observador Independiente¹⁴ se convirtió en una condicionalidad de la tercera fase de un programa de ajuste estructural del Banco Mundial. Se invitó a Global Witness a convertirse en el monitor independiente, y se firmó un acuerdo con el Ministerio de Medioambiente y Bosques (por entonces conocido como MINEF, actualmente como MINFOF). El objetivo principal del proyecto consistía en ayudar al MINEF a documentar, controlar y hacer un seguimiento de las actividades ilegales, así como contribuir a mejorar el rendimiento profesional y la objetividad en las operaciones de control y aumentar la transparencia y la buena gobernanza del sector forestal.

Al principio se implementó una fase de transición entre abril y noviembre de 2001, durante la cual la Unidad Central de Control (UCC), la unidad central de aplicación de la legislación adscrita al MINEF, llevó a cabo misiones de exploración sobre el terreno en presencia del equipo de monitoreo de Global Witness. Posteriormente el gobierno mostró su interés por prolongar la fase de transición, y se volvió a nombrar para el cargo a Global Witness por un periodo adicional de seis meses más desde febrero de 2002. Durante este plazo, el MINEF y los donantes acordaron que el Observador Independiente debería elegirse mediante un proceso competitivo y, en mayo de 2001, Global Witness y el MINEF firmaron un contrato de dos meses prorrogable hasta que se iniciara un proceso internacional de licitación. Global Witness operó en estas condiciones hasta marzo de 2005 (Global Witness, 2005b). Cuando REM asumió las funciones de Observador Independiente en 2005, el Ministerio de Economía, Programación y Desarrollo Regional se convirtió en el socio contractual, mientras que MINEF mantuvo el papel de director del proyecto.

Los términos de referencia

El proyecto de observación independiente de Camerún se ha llevado a cabo según lo dispuesto en cinco TdR diferentes. Aparte de los TdR de las misiones de evaluación de julio y octubre de 2000, estos TdR son:

- los TdR de 2001, que establecían la primera presencia a tiempo completo del Observador Independiente en el país, y abarcaban la fase de transición entre mayo y noviembre de 2001, que más tarde se prolongó hasta mayo de 2002;
- los TdR de 2002, que abarcaban la fase de transición que se prolongó durante tres años, desde mayo de 2002 hasta marzo de 2005; y
- los TdR de 2005, que establecían el primer Observador Independiente elegido mediante licitación en Camerún, cuyo trabajo comenzó en abril de 2005 y duró tres años.

Si se comparan estos TdR, se pueden observar dos tendencias. La primera es la evolución gradual del proyecto, ya que el papel del monitor se describe cada vez con más detalle y la

¹⁴ El equipo de monitoreo de Camerún se conoce como "el Observador Independiente" (*l'Observateur Indépendant*).

naturaleza de sus funciones evoluciona con los sucesivos contratos. Los TdR de la segunda misión de evaluación, por ejemplo, son tan sólo un breve documento en el que principalmente se asigna a Global Witness las tareas de recopilar información y hacer recomendaciones. En los TdR de 2001 se incluye un número mayor de tareas relacionadas con el fomento de capacidades y el intercambio de habilidades, y el aspecto de monitoreo se describe con más detalle. Para 2002 el sistema de monitoreo forestal ya estaba bien establecido en Camerún, así que la mayoría del texto trata del mandato del monitor y sus derechos de participar en actividades y recibir información, lo que sucede también en los TdR de 2005.

La otra tendencia que puede observarse es un cambio progresivo de poder entre el monitor y el gobierno de Camerún. Aunque el poder del monitor aumentó y se aclaró entre los TdR de 2001 y los de 2002, dicho poder quedó considerablemente reducido en los TdR de 2005, en los que el monitor perdía el derecho a actuar independientemente del gobierno en ciertas áreas, por ejemplo en lo referente a:

- *la participación en las misiones de control de la tala:* Según lo dispuesto en los TdR de 2002, el monitor tenía libre acceso a cualquier documentación necesaria para la planificación de una misión, y podía proponer sus propias misiones conjuntas, las cuales podía llevar a cabo sin autorización ministerial si es que el Ministro no había dado permiso para ello una semana después de haberse solicitado. No obstante, según los TdR de 2005, el monitor necesitaba la aprobación del Ministro para participar en una misión conjunta propuesta, así como autorizaciones de misión expedidas por el MINEF.
- *la información que se ponía a disposición del monitor:* Mientras que los TdR de 2002 asignaban al MINEF la responsabilidad de ofrecer al monitor los datos sobre los casos legales que incluyeran infracciones, el énfasis de los TdR de 2005 se ponía en que la información sólo se pusiera a disposición del monitor cuando éste lo solicitara, no por derecho.
- *las investigaciones independientes:* Los TdR de 2001 otorgaban al monitor el poder de llevar a cabo investigaciones independientes. Dicho poder aumentó con los TdR de 2002, que incluían las misiones de verificación en zonas donde el organismo de aplicación de la legislación ya había realizado una misión anteriormente. Sin embargo, según los TdR de 2005 el monitor tiene que informar al Ministro de toda investigación independiente planificada antes de llevarla a cabo (Global Witness, 2005a).

El efecto global de los TdR de 2005 fue que se limitó la independencia del monitor, y ésta fue una de las razones principales por las que Global Witness decidió no participar en el proceso de licitación internacional que comenzó en mayo de 2004 para obtener la siguiente fase del proyecto.

El equipo de monitoreo

Entre mayo de 2002 y marzo de 2005, el monitor a tiempo completo de Camerún estaba compuesto por cuatro miembros (un expatriado, dos ingenieros forestales y un abogado) y dos empleados de apoyo. Esto permitía la existencia de dos equipos de monitoreo que operaban en paralelo y podían abarcar zonas más extensas. La composición del equipo se determinó mediante un contrato entre Global Witness y el MINEF, ya que no quedaba especificada en los TdR.

Los TdR de 2005 fueron los primeros en establecer la composición específica del equipo de monitoreo y establecer los requisitos para los diferentes puestos, dentro del ámbito del Ministro. Es más, en estos TdR se le otorga al Ministro de Economía, Programación y Desarrollo Regional el poder de despedir a los miembros del equipo de observación independiente tras consultarlo con los proveedores de financiación.

El Comité de Validación

Sólo hay un ministerio anfitrión, pero éste va complementado por un Comité de Validación, el Comité de Lectura (*Comité de Lecture*). El Comité de Lectura está integrado por funcionarios del ministerio, donantes y el equipo de observación independiente. Su objetivo es la validación de la objetividad y la competencia técnica de los informes de misiones sobre el terreno antes de que se publiquen. Según lo estipulado en los TdR de 2002, el monitor podía publicar sus informes bien al finalizar la reunión del Comité de Lectura o, si no se podía convocar una reunión de la sesión de validación del informe, 30 días después de la fecha programada para la misma. Los TdR de 2005, al contrario, exigen que el Ministro apruebe todos los informes antes de publicarlos.

Aunque el Comité de Lectura ofrecía un buen punto de partida para un mecanismo de análisis paritario y supuso un gran hito en la evolución del MFI, incluía a demasiados representantes que eran funcionarios del gobierno, mientras que no contaba con representación alguna de la sociedad civil.

La financiación

El MFI de Camerún fue principalmente una iniciativa de los donantes y estaba vinculado a la condicionalidad de la ayuda. Los donantes que financiaron al Observador Independiente incluyeron al DFID, el Banco Mundial, la UE, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y las agencias francesa y alemana de asistencia al desarrollo. Sin embargo, con el tiempo disminuyó la ayuda de los donantes en términos financieros y no financieros (esto es, respaldar y ejercer influencia cuando era necesario) y, durante los cinco últimos meses del programa, el proyecto estaba financiado en su totalidad por el DFID. El compromiso cada vez menor de los donantes se debió en parte a que otros ministerios cameruneses no cumplían las diferentes condicionalidades que el apoyo de los donantes exigía al Gobierno de Camerún (Global Witness, 2005b).

Las cantidades prometidas por los donantes incluían:

- Fase I (mayo-noviembre de 2001): el DFID: 41.000 dólares (US\$), el Banco Mundial: 53.000 dólares (US\$), la UE: 60.000 dólares (US\$) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Países Bajos (IUCN-NL): 13.000 dólares (US\$).
- Fase II (febrero-julio de 2002): el DFID: 173.000 dólares (US\$) y el Banco Mundial: 53.000 dólares (US\$), a través de su Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME).
- Fase III (agosto de 2002-marzo de 2005): el DFID: 500.000 dólares (US\$) y la CIDA: 50.000 dólares (US\$).

El proyecto de MFI operado actualmente por REM cuesta 395.169 dólares (US\$) al año (REM, 2009).

Los resultados

Entre el año 2000 y el 2005 se llevaron a cabo y se documentaron 120 misiones sobre el terreno, la mayoría de las cuales se realizaron conjuntamente con el organismo de aplicación de la legislación. Durante este periodo se inspeccionaron un total de 168 concesiones, aserraderos, bosques comunitarios y otros títulos, de los cuales 99 incluían al menos una infracción. De entre éstos, 56 acarrearán la emisión de comunicados oficiales de delito por parte del organismo de aplicación de la legislación forestal. Algunos

de los problemas principales relativos al cumplimiento de la legislación y las normativas forestales incluían:

- la tala fuera de los límites: Fuentes locales han informado de que, desde mediados de 2003, este tipo de actividad ilegal ha disminuido, y esto se debe en gran medida al trabajo de MFI (Cerutti y Assembe, 2005).
- la extracción de madera de los bosques estatales llevada a cabo sin autorización por:
 - madereros a pequeña escala, que normalmente actúan en nombre de empresarios o "élites externas" y a menudo en connivencia con representantes de las comunidades colindantes o con la propia comunidad (Global Witness, 2005c).
 - empresas madereras u operarios de bosques comunitarios. Este tipo de tala probablemente se deba a la alta capacidad de los centros de procesamiento de madera y la gran demanda de madera del mercado internacional (Global Witness, 2005c).

El trabajo de Global Witness como Observador Independiente de Camerún tuvo como consecuencia diversas mejoras en la aplicación de la legislación forestal. La UCC mostró un mayor compromiso y voluntad por denunciar las actividades ilegales de tala y emitir los correspondientes comunicados oficiales de delito cuando se detectaban infracciones. La mayor disciplina y eficacia de la UCC provocó un aumento significativo del número de infracciones observadas en relación con el número de títulos madereros inspeccionados, y un aumento de los comunicados oficiales de delito emitidos. Se diseñó un sistema de seguimiento de casos, que se convirtió en una herramienta clave para el seguimiento de los casos denunciados, lo que también provocó una mayor responsabilidad del gobierno, ya que ayudó a identificar el progreso o la falta del mismo y a recomendar la toma de medidas.

La información proporcionada por el Observador Independiente fue útil a la hora de demostrar a los funcionarios cameruneses que las actividades ilegales de tala requerían multas efectivas, pero lo que siguió siendo decepcionantemente lento fue el progreso legal para pedirles cuentas a los responsables, ya fueran infractores individuales o sospechosos de gestionar incorrectamente el sistema de control. La información recibida de los civiles llevó a que el Observador Independiente documentara importantes casos de tala ilegal, ya que los habitantes del pueblo y las ONG resultaron ser una fuente inestimable de información sobre lo que ocurría en los bosques. El Observador Independiente, a su vez, podía expresar las inquietudes sobre los problemas que los funcionarios del MINEF no habían solucionado. El Recuadro 9 resume las opiniones de las partes interesadas sobre el MFI de Camerún implementado entre 2000 y 2005.

Recuadro 9: Opiniones de las partes interesadas sobre el MFI de Camerún (Cerutti y Assembe, 2005).

En opinión de los funcionarios gubernamentales, el MFI:

- fomentó la transparencia, redujo las actividades forestales ilegales y puso de relieve las deficiencias de la legislación forestal de 1994.
- impulsó a la Unidad Central de Control, responsable de la aplicación de la legislación forestal, a aprender a operar eficazmente.
- redujo los niveles de corrupción.
- tuvo una influencia sobre la manera en que las empresas privadas colaboran con el gobierno.

En opinión de los donantes, el MFI:

- aumentó el nivel de diálogo sobre asuntos de gobernanza en el Comité de Validación y aumentó la capacidad de documentación técnica de la Unidad Central de Control.
- aumentó la transparencia de las denuncias hechas por la Unidad Central de Control.
- mejoró la planificación de las misiones y las capacidades de documentación del ministerio forestal.
- disminuyó el nivel de impunidad de las empresas forestales, según la opinión de la población local.
- aumentó la satisfacción de las “buenas empresas” al poder registrarse por el estado de derecho.

En opinión de las empresas forestales privadas:

- las actividades forestales ilegales que anteriormente se practicaban abiertamente ya no son posibles.
- la presencia del monitor internacional se considera una fuente de valor añadido para los productos exportados.

En opinión de las ONG locales:

- el monitor consiguió establecer una buena red de contactos.
- durante las misiones conjuntas existía menos corrupción entre los funcionarios y las empresas privadas.

Las actividades ilegales siguen siendo una amenaza para los bosques de Camerún. Aunque la naturaleza de las actividades ilegales ha llegado a evolucionar hasta hacerse más sutiles, siguen siendo dañinas. Éstos son algunos ejemplos¹⁵:

- Emisión ministerial de “autorizaciones especiales” a pequeña escala que no se contemplan en la legislación forestal. Este tipo de madera “legalizada” ha aumentado desde 2006.
- Los bosques comunitarios están sufriendo graves abusos por parte de personas influyentes, empresarios y parlamentarios, que a menudo cuentan con el apoyo técnico y financiero de las empresas madereras que operan en la zona. Este tipo de actividades, que minan el espíritu de los bosques comunitarios, ha aumentado desde 2007.
- El incumplimiento por parte de las empresas de sus obligaciones (“pliego de condiciones”) de contribuir al desarrollo social de la zona en la que operan.
- Demoras administrativas y legales y falta de transparencia en los procesos legales.

Así, parece que ha habido un cambio en las actividades ilegales, que antes ocurrían sobre el terreno y ahora en los despachos, antes en el Dominio Forestal Permanente y ahora en el No

¹⁵ Estos ejemplos se basan en el conocimiento obtenido por Global Witness durante sus visitas a Camerún.

permanente¹⁶ especialmente en los bosques comunitarios. Esta observación la confirmó en diversos informes el proveedor de servicios de MFI en ejercicio, REM. Esto ilustra la necesidad de incorporar evaluaciones regulares de necesidades y tendencias de las infracciones en los mecanismos de planificación del control y monitoreo, para que las actividades de control puedan adaptarse a los cambios de circunstancias y la naturaleza cambiante de los delitos.

Mientras, la transparencia mejoró en algunas actividades, como la publicación por parte del Ministerio de los casos en litigio, pero aún sigue habiendo dificultades con los casos legales interpuestos¹⁷. Un análisis de estas publicaciones llevado a cabo por Global Witness en octubre de 2004 demostró que se habían expedido multas y órdenes de pago por daños que alcanzaban un total de 4,15 billones de francos (FCFA), esto es, 7,5 millones de dólares (US\$), pero sólo se había registrado como pagado un total de 1,55 billones de francos (FCFA), esto es, 2,8 millones de dólares (US\$), o lo que es lo mismo, el 37% (Global Witness, 2005c).

Las organizaciones de la sociedad civil cada vez denuncian más infracciones y se están implicando más en la reforma e implementación de la política forestal. Esto resulta evidente en las negociaciones en curso de un AVA entre Camerún y la UE.

Desde 2005 REM ha informado de que ha conseguido varios logros concretos gracias a su trabajo, lo que demuestra un progreso alentador a pesar de los retos que siguen existiendo. Estos logros incluyen un aumento del número de multas expedidas por el gobierno y la cancelación de títulos forestales como resultado de investigaciones conjuntas, una disminución importante de las infracciones detectadas en los títulos forestales, un aumento significativo de la vigilancia anual de los títulos forestales que realizan las misiones del gobierno, un aumento en el número y la calidad de los informes de misión de los funcionarios gubernamentales, y un aumento constante de la capacidad del gobierno para cobrar las multas relacionadas con las actividades ilegales de tala¹⁸.

3. Honduras

El trabajo de evaluación

Honduras fue el primer país de América Latina que se interesó por el MFI. Esto sucedió como consecuencia de una presentación de Global Witness sobre MFI que tuvo lugar en el año 2002 en Tegucigalpa, durante un taller organizado por la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACICAFOC). Varios representantes gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y donantes internacionales propusieron que el MFI se pusiera a prueba en Honduras para intentar combatir la ilegalidad y la corrupción del sector forestal. Durante los tres años siguientes, Global Witness hizo varias visitas al país, durante las cuales se concentró en buscar una institución anfitriona adecuada, formar una red de contactos y obtener un conocimiento exhaustivo de los problemas relacionados con el sector forestal.

La institución anfitriona y el acuerdo

El MFI finalmente comenzó en 2005 como un proyecto piloto implementado por Global

¹⁶ La legislación forestal de Camerún establece una distinción entre el Dominio Forestal Permanente, por el cual se pueden otorgar diversos tipos de concesiones forestales principalmente a largo plazo y gran escala, y el Dominio Forestal No Permanente, que pueden utilizar las comunidades locales y también está sujeto a permisos de aprovechamiento a pequeña escala (Global Witness, 2005c).

¹⁷ En el caso más grave de contravención de la ley, el caso contra la empresa maderera Hazim, los tribunales tardaron cuatro años en interponer acciones legales. A pesar de las abundantes pruebas irrefutables obtenidas por el Observador Independiente y los agentes de aplicación de la legislación del Ministerio, el Ministerio perdió el juicio debido a errores técnicos legales. El Ministerio apeló la decisión en 2006. Las multas solicitadas ascienden a un total de 15.966.532.750 francos (FCFA), esto es, 31.933.066 dólares (US\$), una cantidad que cubriría los gastos de 12 años de Monitoreo Forestal Independiente en Camerún.

¹⁸ Véase www.rem.org.uk para consultar una lista más exhaustiva de los logros de REM.

Witness y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), y probablemente sea el caso más interesante en lo que se refiere a la institucionalización a largo plazo del MFI.

Debe mencionarse que el CONADEH contaba con muy poca experiencia en el campo forestal antes de 2005. Sin embargo, su mandato de "defender los derechos humanos y fortalecer el estado de derecho"¹⁹, junto con su credibilidad a nivel nacional y su red de oficinas por todo el país, lo colocaban en una situación única para actuar como anfitrión del MFI. El tiempo ha demostrado que la elección del CONADEH fue la correcta. Ahora el proyecto está totalmente consolidado y el CONADEH se ha posicionado como una organización de referencia en el sector forestal hondureño.

Los términos de referencia

Global Witness y el CONADEH firmaron los primeros TdR de Honduras en abril de 2005. Estos términos cumplen los criterios mínimos del MFI (véase el Recuadro 1). Se refieren a una primera fase piloto del trabajo de MFI y especifican la zona de Honduras en la que se centraría el proyecto. En octubre de 2005 se firmó una prórroga posterior de los TdR para una segunda fase.

A lo largo de 2006, Global Witness fue transfiriendo el proyecto al CONADEH. Ese mismo año, el CONADEH firmó un acuerdo con AFE-COHDEFOR para seguir implementando el MFI. Recientemente se ha aprobado una nueva ley forestal y se ha establecido una nueva autoridad forestal. La nueva autoridad funciona como institución anfitriona del MFI y sigue colaborando con el CONADEH.

El equipo de monitoreo

Al principio del proyecto, el equipo de monitoreo estaba compuesto por dos miembros a tiempo parcial, uno de los cuales pertenecía a Global Witness y otro al CONADEH. El equipo recibía el respaldo de los expertos en MFI de Global Witness.

Durante los siguientes dos años, gracias al apoyo continuado y el fomento de capacidades, el proyecto se pudo transferir gradualmente al CONADEH, que actualmente está a cargo de su implementación.

El equipo actual de monitoreo del CONADEH cuenta con cuatro miembros a tiempo completo. Ahora ya no se considera un proyecto a plazo limitado, sino un componente permanente de un sistema de contrapoderes institucionales y una mejor gobernanza y transparencia.

El Comité de Validación

A principios de 2007 se estableció en Honduras un Comité Consultivo Interinstitucional (CCI), que funcionaba como un mecanismo de análisis paritario (véase el Recuadro 3 para consultar datos sobre su diseño y funcionamiento). La amplia representación de las diversas partes interesadas del sector forestal lo convierte en un modelo que sería interesante reproducir.

La financiación

El primer año en el que colaboraron el CONADEH y Global Witness (2005-2006), el DFID

¹⁹ Véase "¿Cómo funciona CONADEH?" en la página <http://conadeh.hn/funcionamiento.htm>.

otorgó una financiación de 100.000 dólares (US\$). Posteriormente el CONADEH asumió la implementación del proyecto (desde el 2006 hasta la actualidad) y firmó un acuerdo con AFE-COHDEFOR, que contaba con una financiación de aproximadamente 115.000 dólares (US\$) en forma de préstamo de interés bajo proporcionada por el programa Pro-Bosque del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los resultados

Con 70 informes de misión publicados (el 80% de los cuales documentaba irregularidades) y un componente cada vez mayor de "auditoría social", el MFI de Honduras ha conseguido establecerse como un componente permanente de un sistema robusto de contrapoderes institucionales del sector forestal. Ahora existen claras oportunidades de hacer uso de sus logros y reforzar aún más su impacto.

Las auditorías sociales implementadas por el CONADEH se están concentrando en formar a la gente local para que desempeñe actividades de monitoreo, en vez de depender de que una organización nacional las lleve a cabo. Mediante las actividades de fomento de capacidades y la ayuda técnica proporcionada para documentar las infracciones forestales, el CONADEH ofrece a los grupos locales las habilidades y la tecnología que necesitan para hacer campaña a favor de la protección de los bosques y el respeto de los derechos de la comunidad²⁰.

Aunque fundamenta su trabajo en los principios generales del MFI, el CONADEH utiliza su propio sistema de documentación, adaptado a la situación de Honduras (véase el Recuadro 10).

Recuadro 10: Lista de comprobación para informes de MFI diseñada por el CONADEH (adaptado de CONADEH, 2008a).

- **Criterios específicos:** la legislación es la base para contrastar las observaciones, conclusiones y recomendaciones.
- **Evitar supuestos:** las pruebas presentadas en los informes han sido debidamente investigadas y documentadas.
- **Separar los hechos de las opiniones:** las constataciones se presentan separadas del análisis de sus posibles implicaciones (legales o de cualquier otro tipo). Las conclusiones surgen de las dos secciones anteriores y las recomendaciones van dirigidas a las autoridades competentes.
- **Presentación coherente:** debe usarse el mismo formato básico para todos los informes. Esto facilita la lectura y ayuda al lector a encontrar las conclusiones y recomendaciones.
- **Pruebas:** la información recolectada y analizada, que constituye la base del informe, se presenta en los anexos.
- **Revisión del Comité de Validación:** los informes se presentan ante el Comité de Validación mensualmente. Dicho Comité trata y analiza las constataciones y saca conclusiones y recomendaciones.
- **Publicación:** todos los informes de MFI se encuentran a disposición del público en la página web del CONADEH.

El MFI de Honduras también ha ilustrado cómo la coordinación entre los organismos de aplicación de la legislación es fundamental para el estado de derecho. Bajo la anterior administración, algunas de las instituciones administrativas y judiciales responsables no llevaron a cabo su trabajo de interponer casos contra los infractores de la ley, lo que ha debilitado el seguimiento de dichos casos. Se envía así un claro mensaje de que no existe ningún riesgo de interposición de acciones judiciales por operar de forma ilegal. Además, esto evita que el estado consiga los ingresos que tanto necesita, provenientes de multas y la subasta de madera incautada: a fecha de 2008, menos del 50% de los casi 2,8 millones de dólares (US\$) que podían haberse conseguido con los casos denunciados por el monitor llegaron a las arcas del estado (CONADEH, 2008a).

Las instituciones de aplicación de la legislación competentes han tomado medidas basadas en las constataciones del monitor pero con diferente grado de eficacia: la autoridad forestal hizo un seguimiento del 87% de los casos denunciados en comparación con el 13% de la Fiscalía Especial del Medio Ambiente (CONADEH, 2008a).

4. Nicaragua

El trabajo de evaluación

En el Primer Taller Regional sobre MFI, que se celebró en Honduras entre febrero y marzo de 2006, y reunió a representantes del gobierno, la sociedad civil y los donantes de los cinco países de América Central con la mayor cantidad de recursos forestales (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), el director de la autoridad forestal nicaragüense mostró su interés por explorar la posibilidad de implementar el MFI en su país. Más tarde, en mayo de 2006, Global Witness hizo su primera visita a Nicaragua, con el objetivo de conocer a todas las partes interesadas. Esta visita también ofreció la oportunidad de empezar a formar un equipo local.

La institución anfitriona y el acuerdo

Las reuniones con la autoridad forestal de Nicaragua, el INAFOR, llevaron a la firma de un acuerdo por el que el INAFOR asumía el papel de institución anfitriona mientras que Global Witness era contratado como monitor. Este acuerdo se firmó por primera vez en 2006 y más tarde se renovó en 2008²¹.

Los términos de referencia

Los TdR del proyecto de MFI de Nicaragua cumplen los criterios mínimos genéricos (véase el Recuadro 1) pero al mismo tiempo tienen en cuenta las peculiaridades del sector forestal nicaragüense.

En el preámbulo se hace mención al hecho de que el MFI apoyará las actividades profesionales del INAFOR y ofrecerá una evaluación de su cumplimiento del marco legal. El Gobierno de Nicaragua expresa su voluntad de reforzar tanto su liderazgo en el sector forestal como los sistemas de control y regulación, y considera el MFI "una herramienta permanente para fortalecer las bases de transparencia y responsabilidad, combatir la corrupción y desarrollar acciones para luchar contra el círculo vicioso que empuja a la tala ilegal" (INAFOR y Global Witness, 2008).

21 Ambos documentos se pueden encontrar en <http://www.globalwitness.org/pages/es/nicaragua.html>.

A continuación, los TdR especifican los objetivos, los resultados esperados, la zona de implementación, las actividades y los protocolos de trabajo. A pesar de la naturaleza bilateral del acuerdo, anima a la cooperación con otras instituciones pertinentes, que incluyen al Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARENA), la Unidad Especial Ambiental y otros órganos del Ministerio Público con competencias para interponer acciones judiciales, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el ejército, la policía nacional y las autoridades regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense.

Finalmente se establecen las responsabilidades y obligaciones de ambas partes, los términos de rescisión y el periodo de vigencia.

Los TdR de Nicaragua son un buen ejemplo de inclusión. Son lo suficientemente específicos como para otorgarle al monitor el poder para llevar a cabo sus funciones y lo suficientemente amplios como para permitir su adaptación a una realidad cambiante.

El equipo de monitoreo

El trabajo de evaluación de Nicaragua incluyó entrevistas a varios candidatos con el objetivo de formar un equipo local. Los expertos en MFI de Global Witness contrataron y formaron a dos ingenieros forestales locales, que ahora dirigen el trabajo a nivel nacional con apoyo de la oficina central de Global Witness. La parte principal del trabajo son las actividades sobre el terreno, y la mayoría de las misiones se llevan a cabo conjuntamente con el INAFOR.

Uno de los principales logros del equipo ha sido el haber podido sobrevivir a los considerables cambios políticos que ha sufrido el país y el haberse ganado la aprobación de gobiernos que tenían posturas y programas diametralmente opuestos porque, al igual que en muchos otros países, un gobierno nuevo normalmente conlleva ideas y planes nuevos, que desechan lo heredado de la administración anterior.

Al mantenerse neutral en lo referente a política (en un ambiente administrativo totalmente politizado), estar abierto al diálogo y considerar sus objetivos desde un enfoque sencillo, el equipo de monitoreo de Nicaragua ha evitado entrar en política para revelarse como una iniciativa ampliamente reconocida para contribuir a la aplicación de la legislación forestal, independientemente del partido que esté en el poder.

El contacto regular con el gobierno central ha sido fundamental a la hora de generar confianza. Asimismo, al planear e implementar conjuntamente las misiones sobre el terreno con los funcionarios del gobierno que trabajan sobre el terreno, poco a poco ha ido surgiendo un espacio para el diálogo. La reticencia inicial está siendo sustituida por la transparencia y apertura. El trabajo conjunto ha tenido impactos considerables, que incluyen:

- la formación de los ingenieros forestales y el refuerzo de las habilidades de, entre otros, los funcionarios gubernamentales, Regentes Forestales²², representantes de la sociedad civil y propietarios de bosques.
- la atracción de una atención sin precedentes sobre la importancia que tiene el llevar a cabo un trabajo meticuloso sobre el terreno con el fin de poder aplicar la legislación²³.

²² Los Regentes Forestales quedan definidos en el Derecho Forestal (Artículo 9, Ley 462) como "el profesional o técnico forestal acreditado por el Instituto Nacional Forestal, INAFOR, que de conformidad con las leyes y reglamentos garantiza la ejecución de los planes de manejo forestal aprobados por la autoridad correspondiente".

²³ Especialmente en las etapas iniciales del proyecto, la simple verificación de los límites de las zonas de gestión forestal y la georeferencia de los tocones de los árboles talados, obtuvieron impactos considerables en las prácticas de gestión forestal. Con el tiempo se están incorporando otros elementos a las actividades de trabajo sobre el terreno.

- un aumento significativo de la motivación y el compromiso de las autoridades por aplicar la legislación de manera eficaz. A nivel nacional, esto ha quedado ilustrado con la creación, por vez primera, de una Unidad de Monitoreo adscrita al INAFOR. A nivel del terreno, los funcionarios locales han utilizado las pruebas documentadas por el monitor para tomar medidas contra los infractores de la ley. Es más, el INAFOR está diseñando actualmente un programa de auditorías forestales, como dicta la ley,²⁴ y aprovechando la pericia del monitor para hacerlo. Además, ha solicitado ayuda al monitor para formar a los futuros auditores.

Un factor importante del trabajo ha consistido en llegar a las personas que viven en los bosques y a las poblaciones rurales, que generalmente no tienen acceso a la información centralizada. La divulgación de la información y la concienciación sobre el mandato y el alcance del MFI están posibilitando cada vez más que los habitantes locales usen al monitor como portavoz para expresar sus inquietudes.

El Comité de Validación

Los TdR contemplan el establecimiento de un "Comité Técnico Revisor". Este mecanismo de revisión se ha establecido como un comité informal adscrito al INAFOR, pero de momento no ha facilitado ningún tipo de revisión paritaria más exhaustiva de los informes individuales. No obstante, el comité en ningún caso ha puesto objeción a las publicaciones. El equipo de monitoreo también ha entregado copias de sus informes a todos los participantes de las misiones y ha tenido en cuenta sus comentarios.

A pesar de la ausencia de un mecanismo formal de análisis paritario, desde hace poco el INAFOR se ha vuelto más receptivo y ha redactado un informe legal y técnico que analiza 15 de los 23 informes producidos por el monitor. Este informe confirma la validez de los informes del monitor y desarrolla sus implicaciones legales. Sin embargo, no se ha dado a conocer al equipo de monitoreo si se ha interpuesto algún tipo de acción legal.

La financiación

En general, el mayor reto al que se ha enfrentado el MFI de Nicaragua ha sido la obtención de financiación a largo plazo. El proyecto se ha llevado a cabo con un presupuesto extremadamente limitado y, de hecho, las operaciones quedaron interrumpidas durante un tiempo en 2007-2008 por falta de fondos. Entre agosto de 2006 y septiembre de 2007 el proyecto estuvo financiado por el DFID, con 56.000 dólares (US\$), y GTZ, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, con 40.000 dólares (US\$). Posteriormente, el proyecto estuvo cofinanciado por GTZ y el Banco Mundial, que contribuyeron 40.000 y 85.000 dólares (US\$) respectivamente, lo que posibilitó la reanudación del proyecto en agosto de 2008, y se espera que el trabajo continúe hasta diciembre de 2009.

Los resultados

El MFI de Nicaragua comenzó en 2006. Hasta el momento se han implementado dos fases: la primera funcionó desde agosto de 2006 hasta septiembre de 2007, mientras que la segunda comenzó en agosto de 2008 y continuará hasta diciembre de 2009.

²⁴ Los auditores forestales quedan definidos en el Derecho Forestal (Artículo 9, Ley 462) como "el profesional o técnico forestal acreditado por el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), encargado de supervisar y controlar la ejecución de los planes de manejo forestal y los permisos de aprovechamiento".

Los impactos del MFI de Nicaragua han incluido:

- la producción de información fidedigna sobre las prácticas de gestión forestal del país. Hasta el momento el equipo de monitoreo ha producido 23 informes de misión individuales y dos informes sumarios.
- mayores recursos financieros y humanos dedicados a las actividades de control por parte del INAFOR como resultado de las recomendaciones presentadas por el equipo de monitoreo. El Departamento de Monitoreo y Seguimiento, que hasta ahora había permanecido inactivo, volvió a ponerse en funcionamiento y se contrató a empleados nuevos.
- procesos legales y administrativos interpuestos contra propietarios de bosques y Regentes Forestales que habían infringido la ley.
- la cancelación de planes de gestión que, según el equipo de monitoreo, se habían implementado incorrectamente.
- los informes del MFI han sido fundamentales para sustentar un proceso de revisión de los Regentes Forestales.
- la experiencia del MFI se ha analizado cuidadosamente y ha servido de inspiración para desarrollar un sistema de auditorías forestales.
- el sistema de auditorías forestales admite la necesidad y la importancia de tener al MFI como una parte integral.

El gobierno ha sugerido el establecimiento de Unidades Regionales de Monitoreo que reflejen y se adapten al proceso de descentralización por el que está pasando el país. La sociedad civil está abogando porque estas unidades estén compuestas por equipos de representantes de organizaciones de la sociedad civil que cuenten con un reconocimiento oficial del INAFOR.

En la fase actual del proyecto, el equipo de monitoreo se está centrando en aquellas actividades que garanticen la sostenibilidad del MFI mediante la identificación, selección y formación de miembros de organizaciones de la sociedad civil de tres regiones específicas para que se conviertan en expertos en monitoreo de las Unidades Regionales de Monitoreo. El equipo de monitoreo ya ha colaborado satisfactoriamente con el INAFOR a nivel regional, lo que puede aprovecharse y desarrollarse. Estas unidades se posicionarían como sistemas de vigilancia continua a largo plazo, lo que ayudaría a garantizar la sostenibilidad del MFI de Nicaragua. Se esperaba que a finales de 2009 comenzara una fase introductoria, si se obtenían los fondos necesarios²⁵.

5. República del Congo

El trabajo de evaluación

En la República del Congo se comenzó un proyecto de MFI en diciembre de 2006 a petición del Ministerio de la Economía Forestal (MEF), con el objetivo de fomentar la buena gobernanza y ayudar a la implementación de políticas de gestión sostenible en el sector forestal. El proyecto hizo uso de otras dos investigaciones de evaluación así como del proyecto de monitoreo independiente que se había iniciado anteriormente en Camerún. Cuando se introdujo el proyecto en la República del Congo, parecía haber un fuerte compromiso político público por mejorar la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza y por la gestión sostenible de los bosques, como quedó demostrado con la adopción en 2003 de la Declaración Ministerial de la Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales en África (AFLEG), y la ratificación en 2005 del tratado de la Comisión Forestal de África Central (COMIFAC), entre otros acuerdos internacionales.

Las instituciones anfitrionas y el acuerdo

El proyecto, conocido técnicamente como "Fomento de capacidades en la Cuenca del Congo y Monitoreo Independiente de la Aplicación de las Leyes y Gobernanza Forestales en la República del Congo (MI-FLEG)", se formalizó mediante un acuerdo firmado en diciembre de 2006 entre el MEF y dos ONG británicas que contaban con experiencia previa en monitoreo independiente, Forests Monitor (FM) y REM. REM asumió las funciones de monitor independiente en la República del Congo y llevó a cabo misiones de evaluación en la zona, mientras que FM estaba a cargo de la coordinación o facilitación del proyecto, los talleres regionales y el componente de formación de la sociedad civil. Se espera que el monitor trabaje en estrecha colaboración con los organismos del MEF responsables del monitoreo y el control de las actividades forestales, y que monitoree y documente independientemente la aplicación de la legislación forestal y la gobernanza, además de fomentar las capacidades y la participación de la sociedad civil en el monitoreo independiente.

Los términos de referencia

Según lo estipulado en los TdR, el monitor independiente lleva a cabo dos tipos de misiones sobre el terreno: misiones conjuntas con la Administración Forestal (que pueden ser conjuntamente acordadas por las partes a petición de la Administración Forestal o a instancias del monitor independiente) y misiones independientes, en las que el monitor independiente puede involucrar a la sociedad civil, las ONG nacionales y las delegaciones adscritas al MEF.

Los TdR especifican también que el monitor tiene acceso ilimitado a la información relativa al sector forestal para poder llevar a cabo su misión. El monitor puede solicitar información a los diferentes servicios del MEF ya sea por escrito o de palabra. Sin embargo, existe una limitación importante: se considerará que la información no se encuentra disponible si no se da una respuesta en los 15 días siguientes a la solicitud del monitor (REM, 2005).

Una de las características más interesantes del proyecto de MFI en la República del Congo es su relación con el proceso FLEGT, que se formula explícitamente en los TdR. Según esto, el objetivo general del proyecto consiste en monitorear la aplicación de la gestión forestal y la gobernanza en el marco de las negociaciones conducentes a un AVA entre la República del Congo y la Unión Europea (REM, 2007). El monitoreo independiente se considera un componente necesario para mantener la credibilidad de los sistemas de licencias que se establecerán a razón de los AVA.

El equipo de monitoreo

Las misiones sobre el terreno y sus correspondientes informes han sido realizados por un equipo de expertos de REM, con la colaboración de un equipo de aprendices de FM. El equipo incluye a abogados e ingenieros forestales y, por lo tanto, representa una combinación de profesionales del campo legal y expertos en asuntos técnicos²⁶.

El Comité de Validación

El Comité de Lectura tiene la responsabilidad de revisar cada informe de misión. El Comité incluye a miembros de la Administración Forestal, representantes de REM y FM, donantes

26 Véanse los informes de misión (disponibles en <http://www.observation-congo.info/Rapports.html>) para consultar la lista de miembros del equipo de monitoreo y el personal de apoyo.

y la sociedad civil. Los informes individuales de misiones sobre el terreno sólo se publican tras haber sido validados por el Comité de Lectura, que, en teoría, se reúne en las dos semanas siguientes a la redacción de los informes de misión. Cuando la opinión del monitor difiere de la del Ministerio, ambas opiniones se incluyen, por separado, en el informe a publicar. Sin embargo, REM y FM tienen la libertad de publicar informes semestrales y temáticos, que contienen información documental, estadísticas y análisis relativos a la aplicación de la legislación forestal, siempre y cuando el Ministerio tenga la oportunidad de contribuir sus comentarios en un plazo de 30 días. Dichos comentarios también habrán de publicarse (REM, 2009).

La financiación

El coste total del proyecto de MI-FLEG para tres años es de 3.124.949 dólares (US\$), esto es, 2.103.493 euros (€), lo que equivale a aproximadamente 1 millón de dólares (US\$) al año. Este proyecto está financiado por la Línea Presupuestaria para los Bosques Tropicales de la Comisión Europea (80%), el DFID (7%), el Banco Mundial a través de su Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades, Transparencia y Gobernanza, PRCTG (9%), y el Comité de los Países Bajos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, NC-IUCN, a través de su Programa de Subvenciones para Ecosistemas, EGP (4%) (REM, 2009).

Los resultados

A pesar de que el Memorando de Acuerdo con el Gobierno de la República del Congo contempla misiones tanto independientes como conjuntas, durante los primeros seis meses sólo se pudieron llevar a cabo misiones independientes, en parte porque el MEF no proporcionó su programa de misiones a REM. No obstante, éste y otros problemas iniciales de implementación, como las demoras en convocar las reuniones del Comité de Lectura, mejoraron con el tiempo (REM, 2008).

Hasta la fecha el proyecto ha conseguido publicar un informe anual, un informe semestral y 15 informes de misiones sobre el terreno, habiendo cuatro más que se están redactando actualmente o los está revisando el Comité de Lectura²⁷. Aunque es demasiado pronto para sacar conclusiones generales sobre el impacto del monitoreo independiente en la República del Congo, hasta el momento estas publicaciones han sido fundamentales a la hora de identificar las debilidades de la gestión y explotación de los recursos forestales (por ejemplo la falta de transparencia de la asignación de concesiones forestales, la lentitud de la redacción y ratificación de textos legales, el incumplimiento de procedimientos por parte de los funcionarios forestales o la tala en exceso y el impago de impuestos por parte de las empresas madereras) y ofrecer recomendaciones específicas sobre las medidas necesarias para combatir estos problemas²⁸.

²⁷ Todos los informes publicados se encuentran disponibles en el sitio web de REM: <http://www.observation-congo.info/Rapports.html>.

²⁸ Véase la Nota Informativa N° 1, que ofrece un resumen de las actividades de monitoreo independiente, constataciones principales y conclusiones en la República del Congo desde enero de 2007 hasta julio de 2008, que se encuentra disponible en: http://www.forestsmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/Briefing_note3_jan_07__jun_08_1.pdf

Bibliografía

- AFE-COHDEFOR (2006), mensaje personal de un miembro de la directiva.
- Brown, D. et al. (2004), *Review of Independent Monitoring*. Forest Policy and Environment Group, ODI, encargado por el DFID. www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
- Brown, D. et al. (2008), *Legal Timber: Verification and Governance in the Forest Sector*, Overseas Development Institute, Londres. <http://www.odi.org.uk/resources/download/2601.pdf>
- Cerutti, P. y Assembe, S. (2005), *Independent observer: Global Witness end of contract project review*. Entregado al DFID. http://www.globalwitness.org/media_library_get.php/292/1247574375/difd2005finalprojectreview.pdf
- CONADEH y Global Witness (2006), *Independent forest monitoring in Honduras: Second Summary Report, May 2005-April 2006*. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/152/es/honduras_segundo_informe_general_de_actividades
- CONADEH (2007), *Acta de creación del Comité Consultivo Interinstitucional*, Tegucigalpa, Honduras. http://www.conadeh.hn/MFI_web/pdfs/ActaCCI_30may07.pdf
- CONADEH (2008a), *IV informe general de MFI: análisis y seguimiento de los informes de monitoreo forestal independiente: el impacto del MFI en Honduras, Período 2005-2008*. Tegucigalpa, Honduras.
- CONADEH (2008b), *Reglamento interno del Comité Consultivo Interinstitucional*, Tegucigalpa, Honduras.
- Global Forest Watch (2005), *Interactive Forestry Atlas of Cameroon, version 1.0 – An overview*.
- Global Witness (2000), *Chainsaws speak louder than words*. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/94/en/chainsaws_speak_louder_than_words
- Global Witness (2001), *The credibility gap and the need to bridge it*. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/91/en/the_credibility_gap_and_the_need_to_bridge_it
- Global Witness (2002), *Deforestation without limits*. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/84/en/deforestation_without_limits
- Global Witness (2004), *Cameroon project completion report*. Entregado a la Danida.
- Global Witness (2005a), *IFM in Cameroon and Cambodia: Comparing Terms of Reference*. Análisis de Global Witness Research. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/486/en/ifm_in_cameroon_and_cambodia_comparing_terms_of_re
- Global Witness (2005b), *Guía de monitoreo forestal independiente*. Londres, Reino Unido. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/140/es/guia_de_monitoreo_forestal_independiente
- Global Witness (2005c), *Forest law enforcement in Cameroon: Third Summary Report of the Independent Observer, July 2003 – February 2005*. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/134/en/cameroon_ifm_third_summary_report
- Global Witness (2007a), *El monitoreo forestal independiente en Nicaragua: segundo informe general de actividades, agosto 2006-septiembre 2007*. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/615/es/segundo_informe_general_mfi_nicaragua
- Global Witness (2007b), *Cambodia's family trees. Illegal logging and the stripping of public assets by Cambodia's elite*. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/546/en/cambodias_family_trees
- Global Witness (2007c), *IFM feasibility study in the Democratic Republic of Congo*. El informe completo en francés y los resúmenes en inglés y francés están disponibles en <http://www.globalwitness.org/pages/en/ifmdrc.html>
- Global Witness (2009a), *La tala ilegal en la Biosfera del Río Plátano: una farsa en tres actos*. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/708/es/honduras_una_farsa_en_tres_actos
- Global Witness (2009b), *Country for sale. How Cambodia's elite has captured the country's extractive industries*. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/713/en/country_for_sale
- Global Witness (2009c), *Cómo generar confianza en REDD: el monitoreo más allá del carbono*.
- Grupo de Trabajo sobre la Gestión de Recursos Naturales de los Donantes de Camboya (2004), *Independent forest sector review: The forest sector in Cambodia (Part I: Policy choices, issues and options)*, encargado por Comité Conjunto de Coordinación. <http://www.cambodia-forest-sector.net/> [Consulta: abril de 2009].
- Hoare, A., Legge, T., Nussbaum, R. y Saunders, J. (2008), *Estimating the cost of building capacity in rainforest nations to allow them to participate in a global REDD mechanism*. Chatham House y ProForest. Reino Unido. http://www.occ.gov.uk/activities/eliasch/Chatham_House_cost_of_building_capacity.pdf
- INAFOR y Global Witness (2008), *Convenio para la implementación de un proyecto piloto de monitoreo forestal independiente en Nicaragua*. Managua, Nicaragua, septiembre de 2008. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/665/es/agreement_gw_inafor_sep_2008_sp

IPCC (2000), *Orientación sobre las buenas prácticas y la gestión de la incertidumbre en los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*. Programa de Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero. http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/spanish/gpgaum_es.html

IPCC (2003), *Orientación sobre las buenas prácticas para uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura*. Programa de Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero. http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpglulucf/gpglulucf_languages.html

MAO, Movimiento Ambientalista de Olancho (2006), *Cómo destruir la riqueza de Honduras*. Comunicado de prensa n° 21.

Ministerio de Bosques y Fauna, Camerún (2005), *Document de stratégie sectorielle du contrôle forestier et faunique*.

REM (2005), *Procédures de mise en œuvre de l'observation indépendante*. Versión enmendada y validada del 9 de julio de 2005. http://www.observation-congo.info/documents/Procedures_TdR_REM_OIFLEG_Congo.pdf

REM (2006a), *Rapport trimestriel n°5, projet d'observateur indépendant au contrôle et suivi des infractions forestières Cameroun*. <http://www.observation-cameroun.info/Rapports.html#3>

REM (2006b), *Mission thématique: Petits titres*. Informe n° 031. http://www.observation-cameroun.info/documents/OI_Rapport_031NA.pdf

REM (2006c), *Mission thématique: Forêts Communautaires*. Informe n° 050. http://www.observation-cameroun.info/documents/OI_Rapport_050.pdf

REM (2007), *Termes de Référence. Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo*. Versión validada del 8 de julio de 2007. <http://www.observation-congo.info/TdR.html>

REM (2008), *Six-monthly Report, Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance in the Republic of Congo, January 2008-June 2008*. http://www.observation-congo.info/documents/RS01_REMOIF_Congo_eng.pdf

REM (2009), mensajes personales de miembros de la directiva de REM.

SGS (2005), *First quarter 2005 report - independent monitor: forest crime monitoring and reporting*. Preparado para la Administración Forestal del Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca del Gobierno Real de Camboya.

SGS (2007), *Forest Crime Monitoring and Reporting in Cambodia – SGS's response to the 'Cambodia's Family Trees' report by Global Witness*. http://www.illegal-logging.info/uploads/SGS_response_to_GW.pdf

Shah, A. y Schacter, M. (2004), *Combating corruption: look before you leap*. Finance & Development. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf

Smith, J. et ál. (2003) *Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia*. International Forestry Review, 5(3).

Sobre Global Witness y el Monitoreo Forestal Independiente

Global Witness, ONG fundada en 1993, investiga y trabaja para prevenir los conflictos y la corrupción relacionados con la explotación de recursos naturales, así como la violación de derechos humanos y los desastres ambientales vinculados a ésta.

Global Witness cuenta con más de una década de experiencia diseñando e implementando Monitoreo Forestal Independiente en diversos países. Fundamentado en un contrato entre el monitor y la autoridad gubernamental relevante y en la cooperación con la sociedad civil y el sector privado, el MFI se creó para controlar las actividades de tala, el cumplimiento de la ley y la aplicación de la legislación forestal. El MFI trata los temas de gobernanza y transparencia y contribuye a la aplicación de la legislación forestal al ofrecer información objetiva sobre el control de las actividades del sector forestal y ponerla a disposición del público. Realmente el MFI es una forma de controlar los sistemas y la gobernanza. La importancia del MFI y el reconocimiento internacional que ha obtenido quedan ilustrados por su inclusión en los Sistemas para asegurar la legalidad que se están estableciendo como parte del Plan de Acción de la UE sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés).

Oficina de Londres:
Global Witness
6th floor, Buchanan House
30 Holborn
Londres EC1N 2HS
Reino Unido
Tel. +44 20 7492 5820
Fax. +44 20 7492 5821

Oficina de Estados Unidos:
Global Witness
529 S Street NW
Suite 1085
Washington, DC 20045
EE.UU.
Tel. +1 202 621 6665

Correo electrónico: mail@globalwitness.org



global witness