

Hacia la erradicación del tráfico de madera ilegal en la Unión Europea

Miguel Castroviejo Bolibar

Consejero coordinador de Medio Ambiente. Representación Permanente de España ante la Unión Europea

EL COMERCIO DE MADERA ILEGAL: UN GRAVE PROBLEMA CON MUCHAS VÍCTIMAS

Los problemas sociales son probablemente los más graves de entre los derivados del comercio de madera de origen ilegal. La razón está en que esta actividad ilegal se origina por definición en comunidades rurales donde, por desgracia, al mayor aislamiento y pobreza, se unen el analfabetismo y la ignorancia que abonan el terreno para los abusos. Al verse desprovistas del acceso o de los beneficios de los bosques de los que dependen para su supervivencia, los aprovechamientos ilegales aumentan su pobreza. Además, en casos más frecuentes de lo deseable, estas actividades ilegales de tala de madera han acarreado también conflictos sociales de gran calado, con protestas, revueltas e, incluso, extorsiones y asesinatos, muchos de ellos bien conocidos a través de la prensa internacional. Otros efectos como los relacionados con el crimen organizado y con la financiación de conflictos bélicos (como en el caso de Liberia) se unen a la lista de las nefastas secuelas sociales de este tipo de actividades. En fin, se trata de una práctica que se traduce en un verdadero atentado a los más elementales derechos humanos.

El medio ambiente es otro de los ámbitos severamente perjudicados, pues no se puede dejar de tener presente que la deforestación es causante de alrededor de un 20% de las emisio-

nes de gases de efecto invernadero del Planeta y que la tala ilegal es un factor determinante en la aceleración de la pérdida de biodiversidad y de la degradación de los servicios de los ecosistemas, de los que depende directamente la Humanidad para su supervivencia.

En el orden económico, produce también unos graves efectos negativos y se convierte en una barrera insalvable para el logro de los Objetivos del Milenio. Por un lado, dificulta la actividad y la rentabilidad de la producción y comercio de madera de origen legal. Véase a título de ejemplo la estimación del Banco Mundial, que encontró que a principios del siglo XXI las pér-

Los problemas sociales son probablemente los más graves de entre los derivados del comercio de madera de origen ilegal. La razón está en que esta actividad ilegal se origina por definición en comunidades rurales donde, por desgracia, al mayor aislamiento y pobreza, se unen el analfabetismo y la ignorancia que abonan el terreno para los abusos



didadas de ingresos derivadas del tráfico ilegal de madera en los países productores eran del orden de 10 a 15 000 mil millones de euros al año (contrastar con los aproximadamente 10 000 millones de euros de la ayuda total al desarrollo de la UE en 2002).

Por otra parte, esta penetración de los productos de madera de origen ilegal en el mercado

mundial produce un *dumping* que hace menos competitivas y más difíciles las actividades de producción y comercio de madera de origen legal que, según estimaciones recientes se encuentra con unos precios de mercado que pueden estar un 14% por debajo de los precios que debería tener en un mercado legal, lo que limita márgenes y actividad a los actores que quieren actuar dentro de la legalidad.

La tala ilegal es un factor determinante en la aceleración de la pérdida de biodiversidad. Foto: Roberto Anguita.

El medio ambiente es otro de los ámbitos severamente perjudicados, pues no se puede dejar de tener presente que la deforestación es causante de alrededor de un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero del Planeta y que la tala ilegal es un factor determinante en la aceleración de la pérdida de biodiversidad y de la degradación de los servicios de los ecosistemas, de los que depende directamente la Humanidad para su supervivencia

La deforestación es causante de alrededor de un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero del Planeta. Foto: Álvaro López.



UN PROBLEMA DE DIMENSIÓN GLOBAL

Aunque los datos de los últimos años apuntan a una disminución del ritmo de deforestación derivada del tráfico ilegal de madera, las cortas ilegales siguen siendo un problema de gran magnitud en los países productores. Según un reciente estudio¹ de Chatham House publicado en julio de 2010, el balance del tráfico de madera sugiere que los aprovechamientos ilegales representan un 35%-72% de los aprovechamientos en la amazonia brasileña, un 22%-35% en Camerún, un 59%-65% en Ghana, un 40%-61% en Indonesia y un 14%-25% en Malasia. A través de esta muestra se estima que todavía se cortan 100 millones de m³ de madera al año de modo ilegal, lo que significa unos 5 millones de hectáreas de bosques deforestadas anualmente.

En el mismo estudio se destaca que la mayor parte de esta madera ilegal se consume o procesa en terceros países ya que más de la mitad de las importaciones de madera ilegal en los mayores países consumidores tiene lugar en

forma de productos, especialmente muebles. Este hecho pone de manifiesto la necesidad y la importancia de adoptar también medidas de gestión de la demanda.

Se aprecia así con facilidad que el tráfico ilegal de madera es de muy amplia dimensión, pues concierne una vasta lista de operaciones, como el aprovechamiento de las propias masas forestales, su transporte y distribución, su transformación en productos diversos, la intermediación comercial y, desde luego, también el fraude aduanero y fiscal.

La UE juega un papel muy importante en el comercio de este tipo de productos, por lo que las medidas e instrumentos de que se dote en materia de comercio y productos de la madera tendrán un papel clave en la lucha contra el comercio de madera ilegal. Y es en este marco en el que cobra plena significación el mecanismo de lucha contra el comercio de madera ilegal establecido en el Reglamento (UE) n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

¹ Lawson, S. & MacFaul, L. 2010. *Illegal logging and related trade. Indicators of the global response*. Chatham House. London.

LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA COMISIÓN, EL CONSEJO Y EL PARLAMENTO EUROPEO

Ya en el año 2003 la Comisión propuso un Plan de Acción sobre la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestal, el conocido Plan de acción FLEGT². Posteriormente, y en el marco de este Plan, en 2008 la Comisión propuso una propuesta de reglamento para la lucha contra el tráfico de madera ilegal.

Desde la presentación de la propuesta legislativa por la Comisión en octubre de 2008 hasta su adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo en octubre de 2010, pasaron prácticamente dos años de debate en el seno de las dos instituciones legislativas. Tal vez los meses de mayor intensidad en cuanto a las modificaciones introducidas en el texto con respecto a la propuesta de la Comisión fueron los de mayo y junio de 2010, bajo la Presidencia española del Consejo, cuando Consejo y Parlamento Europeo llegaron a los acuerdos clave que marcaron el punto de encuentro entre las distantes primeras lecturas de ambas instituciones. La Presidencia española pilotó así un cambio sustantivo con respecto a la posición común del Consejo acordada unos meses antes. En conjunto puede decirse que en esta fase Parlamento Europeo y Consejo introdujeron importantes mejoras en el texto, en el sentido de hacerlo más estricto, establecer mecanismos de transparencia y, en suma, hacerlo más eficaz en la lucha contra el tráfico de madera ilegal que, en el fondo, es de lo que se trataba. Es importante señalar también que dichas modificaciones, producto de difíciles negociaciones, contaron finalmente con el apoyo de la mayor parte de los actores afectados por la norma, incluidos casi todos los actores económicos y las organizaciones ambientales activas en este campo. Algunas de las modificaciones más importantes introducidas bajo la Presidencia española son las siguientes:

La UE juega un papel muy importante en el comercio de este tipo de productos, por lo que las medidas e instrumentos de que se dote en materia de comercio y productos de la madera tendrán un papel clave en la lucha contra el comercio de madera ilegal. Y es en este marco en el que cobra plena significación el mecanismo de lucha contra el comercio de madera ilegal establecido en el Reglamento (UE) n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010

- Prohibición de comercializar en la Unión Europea madera aprovechada ilegalmente. Sin esta prohibición, el reglamento sería mucho menos eficaz dado que no se podría impedir ni sancionar la comercialización de este tipo de producto si el agente demostraba que había aplicado el sistema de diligencia debida. Por el contrario, con el texto acordado, los agentes saben que si después de aplicar dicho sistema alguien encuentra madera de origen ilegal, pueden ser severamente sancionados. Ello resulta en un incentivo de primera magnitud para ejercer la diligencia debida con el mayor rigor.
- Sistema de trazabilidad en la cadena de comercialización. Garantiza que sea cual sea el momento en el que se detecta que hay productos de origen ilegal en el mercado, será siempre posible llegar hasta el agente que los comercializó y aplicar las sanciones correspondientes.
- Incluir legislación medioambiental y de conservación de la biodiversidad entre la legislación a respetar por los proveedores de la madera.

² FLEGT es el acrónimo que se utiliza y que responde al inglés *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*. El Plan de Acción puede verse en www.eu-flegt.efi.int/portal/home/flegt_intro/flegt_action_plan.

- Reforzar las medidas de apoyo, asistencia y orientación por parte de la Comisión y de los Estados miembros a los agentes y comerciantes, en particular a las pymes, para facilitar la implementación del reglamento, facilitar la transición al nuevo régimen y reducir los costes correspondientes.
- Fortalecer el control y régimen de sanciones, con la posibilidad de tomar medidas cautelares (incautación y prohibición temporal del comercio de madera), la elaboración de planes de control para las inspecciones, la realización de controles a partir de información proporcionada por terceros (ONG, por ejemplo) y regular el acceso a toda la información sobre la implementación del reglamento.
- Ampliar el ámbito de aplicación mediante la inclusión de los comerciantes y, además, de productos adicionales, lo que incluye también una revisión específica en el año 2015 orientada a incluir asimismo el material de papel impreso (libros, revistas, etc.).

LA PROHIBICIÓN DE COMERCIALIZAR PRODUCTOS DE ORIGEN ILEGAL Y EL SISTEMA DE DILIGENCIA DEBIDA

El elemento más claro e importante del nuevo mecanismo es la disposición general de prohibición de comercialización de madera aprovechada ilegalmente o de productos derivados de ella. Incluye una advertencia muy clara a todos los operadores en el sentido de que, si se encuentra que están trabajando con madera o con productos de la madera de origen ilegal, se exponen a sanciones importantes y a su confiscación. Hasta ahora, la situación era totalmente distinta, y se podría decir, por increíble que parezca, que el comercio de madera "ilegal" era legal.

Otro elemento de singular importancia en el nuevo instrumento es el "sistema de diligencia debida", que todos los agentes deben aplicar de manera sistemática siempre que pongan por primera vez en el mercado europeo este tipo de productos. Su objeto es recopilar toda la información necesaria relativa a los productos

afectados, evaluar el riesgo de que tenga origen ilegal y tomar las medidas necesarias para minimizarlo, de forma que se evite la puesta en el mercado europeo de los productos ilegales.

Estos elementos clave constituyen un sistema que ha de ser aplicado, sin excepción, por todos los agentes que comercializan madera y productos de la madera por primera vez en el mercado europeo. En cuanto al acceso a la información sobre el suministro en cuestión, se deben recoger sus datos básicos, como son la identificación del tipo de madera o productos de que se trate (nombres –comunes y, en su caso, científicos– de especies y productos); el país y región de origen; la cantidad suministrada; identificación del proveedor y la documentación que muestre que cumple la legislación vigente.

En cuanto a la evaluación de riesgo de comercializar madera ilegal, los agentes tienen que aplicar procedimientos que, además de tener

El elemento más claro e importante del nuevo mecanismo es la disposición general de prohibición de comercialización de madera aprovechada ilegalmente o de productos derivados de ella. Incluye una advertencia muy clara a todos los operadores en el sentido de que si se encuentra que están trabajando con madera o con productos de la madera de origen ilegal, se exponen a sanciones importantes y a su confiscación. Hasta ahora, la situación era totalmente distinta, y se podría decir, por increíble que parezca, que el comercio de madera "ilegal" era legal



Las pérdidas de ingresos derivadas del tráfico ilegal de madera en los países productores eran del orden de 10 000 a 15 000 millones de euros al año. Foto: Álvaro López.

en cuenta la información anterior, incorporen criterios como la utilización de sistemas de verificación por terceros del cumplimiento de la legislación vigente (sistemas de certificación, por ejemplo); la complejidad de la cadena de suministro de madera; la predominancia de aprovechamientos ilegales de ciertas especies o de prácticas ilegales más generales o incluso de conflictos armados, así como las eventuales sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o del Consejo de la Unión Europea sobre la importación o exportación de madera procedente de un cierto lugar.

Finalmente, y salvo en aquellos casos en que la evaluación hubiese determinado que el riesgo fuese despreciable, los agentes deben aplicar lógicamente los procedimientos que resulten necesarios para la reducción de riesgo.

Como se ha señalado más arriba, son tres pasos consecutivos, de carácter obligatorio y que los operadores deben considerar en conexión con el hecho de que al mismo tiempo queda prohibida la puesta en el mercado de productos de origen ilegal.

El establecimiento y la utilización de los sistemas de diligencia debida corresponden a cada operador, que puede establecer el suyo propio

o utilizar otros provistos por terceros. Es fácil, por ejemplo, que los grandes operadores que actúen en varios Estados miembros simultáneamente o que manejen grandes volúmenes de productos, desarrollen sus propios sistemas y que, en cambio, otros operadores de menor tamaño, como algunas pymes, por ejemplo, utilicen sistemas de terceros o desarrollados por sus agrupaciones profesionales. El reglamento deja, como veremos, una amplia flexibilidad a este respecto. En este momento están ya elaborándose varios de estos sistemas y hay, en el mercado, diversas contribuciones a su elaboración, desarrollados tanto por organizaciones sectoriales como por ONG activas en este campo³.

LOS PRODUCTOS LEGALES Y LOS PRODUCTOS ILEGALES

Un aspecto esencial es saber a qué productos se aplica el nuevo mecanismo. Cubre un amplio abanico de mercancías que incluye toda la

³ Rainforest Alliance y NEPCo han desarrollado dos conjuntos de criterios exhaustivos (SmartWood Program y SmartSource Program) para la verificación del origen y del cumplimiento legal, con el objetivo de satisfacer las exigencias de la diligencia debida. Estas normas han sido ya reconocidas por la holandesa Dutch Deurhout, por la danesa Danish Forest and Nature Agency y por la británica Central Point of Expertise for Timber procurement (CPET).

La nueva normativa europea incluye normas de protección medioambiental y de conservación de la biodiversidad entre la legislación a respetar por los proveedores de la madera. Foto: Roberto Anguita.



madera (en rollo, aserrada, etc.), los diferentes tipos de tableros, los muebles (de madera o de tableros), la tonelería, las construcciones prefabricadas y la pasta y papel. Además, incluye un mecanismo de revisión que permitirá dentro de unos años ampliar el conjunto de productos afectados.

Otra pregunta que requiere una respuesta clara y determinante es cuáles son los productos legales o no legales. El reglamento considera que la madera es de origen legal cuando resulta de aprovechamientos que cumplen la legislación aplicable en el país de aprovechamiento. No podría ser de otro modo, pues no podría haber exigencias de legalidad extraterritoriales (cumplir ciertas normas de la Unión Europea,

por ejemplo), ya que entraría directamente en conflicto con las normas de la OMC.

Lógicamente, el reglamento precisa cual es esa legislación aplicable, y señala en concreto que se trata de la legislación referida a: 1) los derechos de aprovechamientos de madera dentro de los límites publicados oficialmente, así como a los pagos y tasas por dichos aprovechamientos y al comercio y a las aduanas en la medida en que afecten al sector forestal, 2) aprovechamientos maderables, si bien esta exigencia va bastante más allá de la legislación puramente forestal, pues incluye la legislación medioambiental y forestal que abarque la gestión forestal y la conservación de la biodiversidad, cuando esté directamente relacionada con los aprovechamientos

madereros y 3) los derechos legales de terceros en relación con el uso y posesión afectados por el aprovechamiento de la madera.

Se trata, en resumen, de una definición amplia que lógicamente varía de un país productor a otro y que exigirá un esfuerzo importante de definición y afinado con la puesta en marcha del sistema para su aplicación práctica.

ACTORES DEL NUEVO MECANISMO

Las obligaciones principales de la aplicación del reglamento recaen no solo sobre los importadores de madera y de productos de la madera, sino también sobre todos los productores de madera europeos, como pueden ser por ejemplo los propietarios forestales. Si fuese de otro modo, el sistema sería discriminatorio entre los productores europeos y los de terceros países, y sería, en consecuencia, ilegal. El mecanismo se aplica por lo tanto a todos los agentes, es decir, a todas las personas físicas o jurídicas que comercialicen por primera vez madera o productos de la madera en el mercado interior de la UE.

Pero aún hay más. También los demás agentes del mercado, aquellos que venden o adquieren estos productos una vez puestos ya en el mercado interior, es decir, los comerciantes (de madera, de muebles, etc.), juegan igualmente un papel importante en el nuevo sistema. No obstante, en este caso, la obligación es más ligera, pues únicamente tienen que ser capaces de identificar a los agentes o comerciantes a quienes hayan comprado o vendido dichos productos. Este mecanismo de trazabilidad se revela como un instrumento indispensable en la eficacia del reglamento y de su régimen sancionador ya que permitirá en cualquier situación recorrer toda la cadena comercial hasta llegar al punto de puesta en circulación de los productos afectados por primera vez en el mercado comunitario. Y ahí llega la identificación del agente que tenía la obligación de aplicar el sistema de diligencia debida y que estaba sometido a la prohibición de importar madera de origen ilegal. Es fácil imaginar que sin esta

obligación de trazabilidad, la implementación de esta prohibición hubiese quedado muy debilitada porque, pongamos por ejemplo una silla: ¿cómo se podría saber quién comercializó por primera vez la madera de que está hecha sin este sistema de trazabilidad?

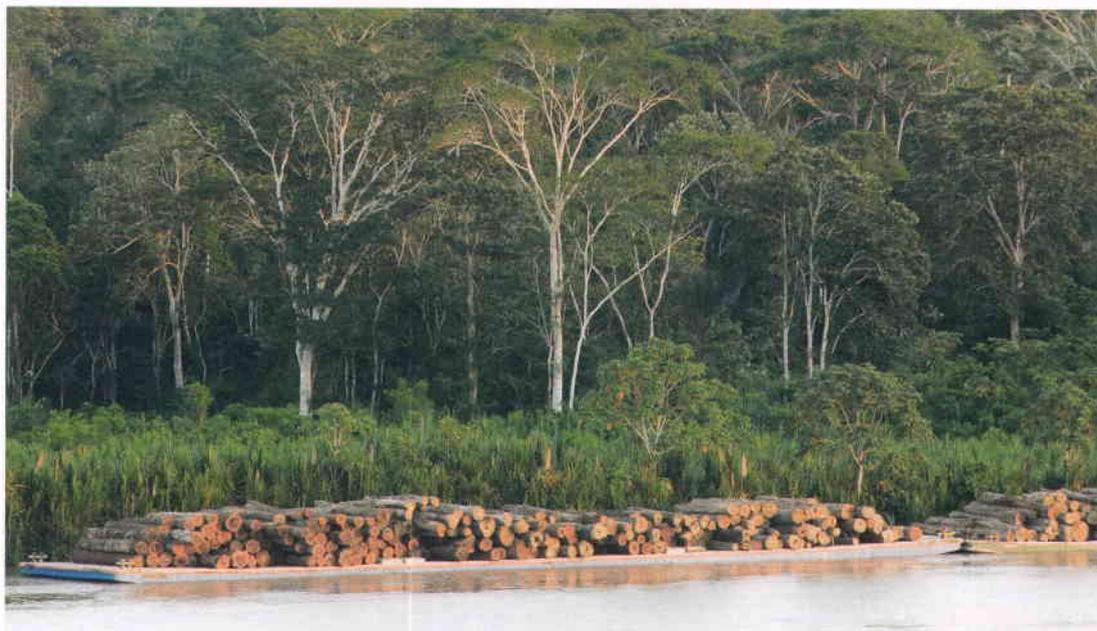
LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE DILIGENCIA DEBIDA

Para el diseño y aplicación del sistema de diligencia debida se establecen dos vías. La primera es que cada agente elabore y aplique su propio sistema de diligencia debida. No obstante, dado que esto puede convertirse en una onerosa obligación para agentes de pequeño tamaño, pequeñas y medianas empresas incluidas, se establece una segunda vía que pretende facilitar la implementación de estas obligaciones. Se permite así, que los agentes utilicen sistemas de diligencia debida elaborados por terceros. A tal efecto se ha previsto la existencia de unas entidades de supervisión cuya misión es precisamente desarrollar este tipo de sistemas, mantenerlos y evaluarlos, así como controlar su utilización por parte de los agentes.

Estas entidades de supervisión, de las que todavía no hay ninguna en España, serán autorizadas por la Comisión Europea y quedan reguladas por un reglamento *ad hoc* de la Comisión recientemente aprobado⁴. Pueden ser públicas o privadas (compañías, sociedades, firmas, empresas, autoridades o instituciones) y tendrán personalidad jurídica propia. Deben estar dotadas de personal técnicamente competente, con titulación adecuada y con experiencia profesional acreditada. Además deben contar con una estructura administrativa que garantice el ejercicio de sus funciones y debe mantener un sistema de análisis y registros de riesgos de conflictos de interés, así como de procedimientos para evitar que estos lleguen a producirse.

4 Reglamento delegado (UE) n.º 363/2012 de la Comisión de 23 de febrero de 2012 relativo a las normas procedimentales para el reconocimiento y la retirada del reconocimiento de las entidades de supervisión contempladas en el Reglamento (UE) n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Se estima que todavía se cortan 100 millones de m³ de madera al año de modo ilegal, lo que significa unos 5 millones de hectáreas de bosques deforestados anualmente. Foto: Álvaro López.



Tienen también una obligación expresa de colaborar con la Comisión y con las autoridades de los Estados miembros, de facilitar la información y documentos que les sean requeridos y de permitir el acceso a sus instalaciones para los adecuados controles e inspecciones.

Se trata con todo ello de que las entidades llamadas a proveer los sistemas de diligencia debida actúen con la mayor seriedad y transparencia, ya que de su funcionamiento dependerá en buena medida el éxito del reglamento y, en definitiva, la lucha contra el tráfico de madera ilegal.

EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES Y LAS INFRACCIONES

Finalmente, procede también dedicar unas líneas al importante papel que desempeñan los Estados miembros, que es a quienes corresponde la designación de las autoridades competentes correspondientes. Estas son, a su vez, las responsables de la implementación del reglamento en sus respectivos territorios.

Una función clave de estas autoridades es la de realizar controles a las entidades de supervisión, a los agentes y a los comerciantes para verificar si están cumpliendo adecuadamente las obligacio-

nes que les incumben y, en su caso, para adoptar las correspondientes medidas correctoras.

En este caso, procederá también por parte de los Estados miembros el establecimiento de un régimen de sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias para los infractores. Estas podrán ser de carácter administrativo o penal y podrán incluir multas proporcionales al perjuicio medioambiental, al valor de la madera o de sus productos y a las pérdidas fiscales y económicas resultantes. Igualmente, podrán suponer la incautación de los productos de que se trate y, además, la suspensión inmediata de la actividad comercial, lo que deberá ser graduado y aplicado proporcionalmente en función de la gravedad de la infracción.

La Unión Europea se dota así de un importante instrumento para la lucha contra el tráfico ilegal de madera, con el que modifica sustancialmente las condiciones del mercado de la madera y de sus productos derivados. Se une así a un sistema próximo establecido anteriormente en los Estados Unidos, junto con el cual proporcionará un impulso considerable a la mejora de las condiciones de vida de muchas comunidades rurales de países en desarrollo, al mismo tiempo que aportará importantes beneficios ambientales y económicos a la sociedad. ❀