



global witness

MONITOREO INDEPENDIENTE Y REDD¹

Monitoreo Forestal Independiente (MFI)

El Monitoreo Forestal Independiente² fue diseñado hace una década para tratar los temas de gobernanza y transparencia en el sector forestal y apoyar la aplicación de la ley a nivel nacional. Se centra en investigaciones sobre el terreno con el objetivo de proporcionar evidencia fiable sobre el manejo forestal y denunciar actividades ilegales.

El reconocimiento internacional del MFI se ve ilustrado por su inclusión en la iniciativa de la UE sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés). Varios signatarios de UNFCCC se refieren específicamente al monitoreo independiente en sus propuestas sobre REDD, pero no se ha prestado atención a cómo debería ser el monitoreo o cómo integrarlo en REDD. Según avanzan las negociaciones, hay valiosas lecciones aprendidas en los diez años de experiencia acumulados con el MFI. Éstas pueden servir como insumo para el proceso de diseño de un sistema robusto de MRV³ para REDD, que incorpore el monitoreo independiente a nivel nacional e internacional.

El estatus “oficial pero independiente” del MFI lo hace único. Se basa en un contrato entre un anfitrión local (normalmente el ministerio forestal) y un monitor independiente (normalmente una ONG, y a veces – menos apropiado – una entidad privada). El reconocimiento logrado a través de dicho contrato ayuda a garantizar que el gobierno dé seguimiento a los informes. Además fortalece a la sociedad civil proporcionándoles un medio de acceso y canalización de información.

Para que el MFI opere de forma efectiva, se deben garantizar los siguientes estándares mínimos:

1. acceso a la información
2. acceso al terreno
3. libertad para publicar los hallazgos

Una misión de campo típica incluye:

1. *Planificación:* recopilar la información relevante y preparación logística.
2. *Implementación de la misión:* junto con la autoridad forestal (la mejor opción) o misiones en las que solo participa el monitor.
3. *Seguimiento:* el informe de misión se entrega a un Comité de Validación⁴ que lo revisa y valida previo a su publicación. El monitor presenta recomendaciones en sus informes,

pero son las autoridades encargadas de aplicar la ley las responsables de tomar las acciones relevantes.

Estudios de casos de países

Camboya Global Witness fue el primer monitor en Camboya, donde el MFI empezó en 1999. Sus hallazgos resultaron en una moratoria en las actividades de tala y en la cancelación de al menos dos grandes concesiones forestales que operaban ilegalmente. Sin embargo, poner al descubierto la corrupción institucionalizada resultó en una cancelación del contrato por parte del gobierno en 2003. SGS (Société Générale de Surveillance) tomó el relevo como monitor, operando bajo un mandato significativamente más débil.

Camerún Como primer monitor entre 2000 y 2005, Global Witness investigó 168 casos – 99 incluyeron al menos una infracción y 56 resultaron en la emisión de declaraciones oficiales de infracción por parte de la autoridad encargada de aplicar la ley. La tala fuera de los límites y sin autorización fueron las violaciones más comunes. Una evaluación al final de este trabajo reportó una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector forestal, y mejoras en la aplicación de la ley, incluyendo un sistema electrónico de seguimiento de casos.⁵ En 2005, los términos de referencia fueron cambiados y Global Witness decidió no concursar por un nuevo contrato dado que la independencia del monitor se había visto limitada. El monitor actual, REM (Resource Extraction Monitoring) ha reportado algunos logros desde 2005, incluyendo un aumento en el número de multas emitidas, la cancelación de permisos forestales y una disminución de las infracciones detectadas.

Honduras El MFI empezó en 2005 implementado conjuntamente por Global Witness y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH). Tras una fase de transición, el MFI fue traspasado a CONADEH y es ahora un componente permanente de un sistema de controles y equilibrios y mejora de la gobernanza y la transparencia. Se han introducido auditorías sociales, enfocadas a capacitar a la gente local para llevar a cabo actividades de monitoreo forestal.

Nicaragua Global Witness empezó a implementar MFI en 2006. Las mejoras en la aplicación de la ley incluyen el establecimiento de una Unidad de Monitoreo en la autoridad forestal, así como acciones tomadas ante las violaciones a la ley. Un componente importante del trabajo ha sido proporcionar acceso a la información a las poblaciones locales dependientes de los bosques. La experiencia del MFI en apoyar una

reforma del sector forestal ha constituido un insumo importante en el sistema de auditorías forestales. El enfoque ahora está en la capacitación de la sociedad civil en la metodología de MFI y en la consecución de financiamiento a largo plazo.

Lecciones aprendidas del MFI

Design Las misiones de diagnóstico que preceden al MFI son importantes para identificar y consultar a los actores relevantes, explicar la naturaleza del trabajo, abordar las preocupaciones y expectativas, e intercambiar ideas. Se debe dar tiempo suficiente para garantizar un proceso participativo en el diseño. El MFI ha funcionado mejor cuando su mandato ha sido amplio, permitiéndole investigar todos los aspectos relevantes sobre la aplicación de la ley, la transparencia y la gobernanza. Si el mandato es demasiado restringido y la voluntad política escasa o inexistente, existe un riesgo de que haya consecuencias negativas en lugar de lo que deberían ser resultados positivos. El establecimiento de un Comité de Validación como un mecanismo de revisión paritaria permite amortiguar los intereses creados y ha demostrado ser una plataforma efectiva para discutir los informes y asumir una responsabilidad conjunta. Los proveedores de MFI deben tener un historial de independencia, credibilidad, rigor y objetividad. Asegurar un financiamiento a largo plazo permitirá a su vez lograr mejores resultados.

Implementación El MFI solo puede mantener su efectividad si evoluciona y se adapta a un ambiente cambiante. Para que los impactos sean sostenibles, el monitor debe evitar adoptar el rol de las autoridades encargadas de aplicar la ley. El trabajo de MFI se basa en investigaciones de campo, cuyo éxito depende de una planificación, implementación y seguimiento efectivos. Las misiones conjuntas son normalmente más efectivas, pues permiten al monitor compartir destrezas y conocimientos con los funcionarios involucrados. Compartir tiempo en el campo ayuda a desarrollar la confianza y motivación, y crea una atmósfera de trabajo más constructiva. Más aún, la evidencia basada en información oficial es más difícil de ignorar. El mayor reto generalmente ha sido el seguimiento a los informes derivados del trabajo de campo, y es aquí donde muchos casos se han estancado. El monitor necesita mantener las relaciones con los quienes formulan las políticas y con la sociedad civil, en parte para evitar que una mejor aplicación de la ley resulte en la consolidación de políticas defectuosas. En última instancia, los proveedores internacionales de MFI deberían, a través de capacitación y apoyo, fortalecer a grupos de la sociedad civil para que asuman las actividades de monitoreo – y las hagan permanentes.

MFI y REDD

El régimen de negociaciones de cambio climático ha establecido la importancia de un sistema que integre una verificación independiente por parte de expertos internacionales. Esto constituye un buen punto de partida, pero se precisa un sistema más amplio para el MRV de REDD. Monitorear la deforestación y degradación forestal a través de cambios en la cobertura forestal y las reservas de carbono (o similares medidas representativas, hasta que se

cuenta con datos completos de las reservas de carbono) sólo proporciona una visión parcial. Para garantizar que REDD logre sus objetivos, este “monitoreo tecnológico” (que en sí mismo necesita tomar en cuenta la biodiversidad además del carbono) ha de complementarse con un “monitoreo de los sistemas”. Ello debería incluir monitoreo de: leyes y políticas; gobernanza, cumplimiento y aplicación de la ley; derechos de tenencia y uso; acceso a la información, transparencia y participación en la toma de decisiones; distribución de beneficios; y la ejecución y rendición de cuentas de las instituciones que gobiernan REDD. El MFI es una forma probada de “monitorear sistemas” que puede ser fácilmente adaptable de forma rentable para ser empleado en un escenario REDD.

La mala gobernanza es uno de los mayores propulsores de la deforestación y la degradación. Dado que la mayoría de los países que se prevé que participen en REDD presentan retos – algunos serios – respecto a la gobernanza, abordar este tema determinará el éxito – o fracaso – de REDD. El MFI es una herramienta ya desarrollada para monitorear y fortalecer la gobernanza forestal. Para asegurar que los sistemas MRV de REDD a nivel nacional sean robustos y efectivos, deben abordar la gobernanza e integrar el monitoreo independiente desde el principio. Más aún, la experiencia con la que cuenta el MFI puede servir como base para establecer estándares mínimos.

Notas

- ¹ Este documento resume un informe de Global Witness sobre “Lecciones aprendidas del Monitoreo Forestal Independiente para REDD”, que será publicado con el apoyo del programa UN-REDD en 2009.
- ² Global Witness define el MFI como “el uso de una organización independiente que, mediante un acuerdo con las autoridades estatales, proporciona una evaluación del cumplimiento legal, así como una observación y asesoramiento en los sistemas oficiales de aplicación de la legislación forestal. El MFI no es una iniciativa de certificación.
- ³ El Plan de Acción de Bali define MRV como “medición, reporte y verificación” (*measurement, reporting and verification*). Otras fuentes se refieren a la “M” como “monitoreo”. Global Witness considera todos estos elementos como parte de un sistema de monitoreo, donde “medición” se refiere tanto a parámetros cualitativos, tales como la medición de la ejecución, como a cuantitativos.
- ⁴ El establecimiento de un Comité de Validación que revise, valide y se apropie de los informes del monitor, proporciona un espacio de discusión y transfiere la responsabilidad de tomar las acciones apropiadas a sus miembros. Hasta ahora, se han establecido Comités de Validación en Camerún y Honduras, y en Nicaragua se está en proceso de establecer unos. El Comité de Validación ideal debería tener una participación amplia y equilibrada de los diferentes actores. El Comité más desarrollado, en Honduras, incluye representantes de la autoridad forestal, otras instituciones gubernamentales relevantes, la policía, las fuerzas armadas, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.
- ⁵ Cerutti, P. y Assembe, S. (2005), ‘Independent observer: Global Witness end of contract project review’, presentado a DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido).

Equipo de Bosques de Global Witness

PO Box 6042

Londres, Reino Unido

mail@globalwitness.org

www.globalwitness.org
