



global witness

Proyecto Piloto de Monitoreo Forestal
Independiente en Nicaragua

**Primer Informe General de
Actividades
Agosto 2006 – Marzo 2007**

Índice

Abreviaciones	1
1. Prefacio	2
2. Resumen ejecutivo	2
3. Introducción	3
4. Diseño del proyecto	3
5. Colaboración institucional	5
6. Implementación del proyecto: misiones de campo e informes	5
6.1 Debilidades encontradas en los Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF) monitoreados	8
6.1.1 <i>Delimitación del perímetro de las áreas de los PGMF/Planes Operativos Anuales (POA)</i>	8
6.1.2 <i>Mapas de manejo forestal</i>	10
6.1.3 <i>Información desactualizada en planes de manejo</i>	10
6.1.4 <i>Especificaciones técnicas</i>	10
6.1.5 <i>Corte de árboles fuera del perímetro del Plan de Manejo</i>	11
6.1.6 <i>Corte de árboles en zonas de protección</i>	12
6.2 Abuso de permisos forestales	14
6.4 Debilidades del INAFOR en el cumplimiento de sus funciones	16
7. Seguimiento a los informes	17
8. Conclusiones y recomendaciones	18

Abreviaciones

CONAFOR	–	Comisión Nacional Forestal
DFID	–	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
DGAP	–	Dirección General de Áreas Protegidas
GPS	–	Global Positioning System
INAFOR	–	Instituto Nacional Forestal
MAGFOR	–	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	–	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MFI	–	Monitoreo Forestal Independiente
NTON	–	Norma Técnica Obligatoria Nicaragüense
PGMF	–	Plan General de Manejo Forestal
PMMF	–	Plan Mínimo de Manejo Forestal
POA	–	Plan Operativo Anual
PRF	–	Plan de Reposición Forestal
PS	–	Plan de Saneamiento
RAAN	–	Región Autónoma Atlántico Norte
RAAS	–	Región Autónoma Atlántico Sur
UTM	–	Universal Transversal Mercator

1. Prefacio

El Monitoreo Forestal Independiente (MFI) busca trabajar junto con gobiernos, sociedad civil y sector privado proporcionando información objetiva sobre la aplicación de la legislación forestal, así como una evaluación imparcial de los mecanismos administrativos y de control implementados por las autoridades forestales. En este contexto, trata además de identificar los mecanismos de actividad ilegal y corrupción, y sugerir dónde el sistema necesita cambios y cómo deben llevarse a cabo.

La condición de “independiente pero oficial” es clave para el trabajo del monitor: por un lado, éste trabaja en interés del público, de forma independiente; por el otro, el estatus oficial le facilita el acceso a la información y a todo el territorio forestal, promoviendo la cooperación con la administración forestal y los organismos de aplicación de la ley.

El MFI pretende, por tanto, hacer una contribución directa a los objetivos de amplio alcance en la reforma del sector forestal. Estos objetivos se relacionan fundamentalmente con los siguientes elementos:

1. La necesidad de llevar a cabo un proceso exhaustivo de revisión/adequación de la legislación sectorial vigente y las consiguientes reformas legislativas.
2. Los niveles de voluntad política e institucional tanto de la autoridad forestal como de otras autoridades gubernamentales claves (Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales - MARENA, Ministerio Agropecuario y Forestal - MAGFOR, Procuraduría, Fiscalía) responsables de la aplicación de la legislación nacional vigente.
3. El fortalecimiento de la capacidad técnica y la creación de capacidades, para mejorar el funcionamiento de la institución forestal y la aplicación de la legislación nacional vigente.
4. La capacidad de la sociedad civil de pedir cuentas a las instituciones competentes del Estado.

2. Resumen ejecutivo

Este informe presenta los resultados del Proyecto Piloto de MFI llevado a cabo en Nicaragua entre agosto de 2006 y marzo de 2007. El proyecto ha sido auspiciado por el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) e implementado por Global Witness¹.

El informe está estructurado en diez partes, incluyendo el Prefacio y este Resumen Ejecutivo. La Sección 3 presenta una introducción al proyecto, incluyendo información sobre el contexto que llevó a su diseño e implementación; la Sección 4 describe la forma en la que el proyecto ha sido diseñado para adecuarse a las necesidades específicas de Nicaragua, así como para maximizar sus limitados recursos disponibles; la Sección 5 discute el impacto que ha tenido la colaboración institucional en el trabajo del monitor; la Sección 6 contiene los hallazgos principales relativos a la implementación efectiva del proyecto; la Sección 7 da información sobre el seguimiento de los informes hasta la fecha; y, finalmente, la Sección 8 ofrece las conclusiones y recomendaciones resultantes de la implementación del proyecto hasta la actualidad.

Dados los prometedores resultados de esta primera Fase Piloto, se espera que el proyecto continúe en una segunda fase, financiado por un donante diferente.

¹ Global Witness es una ONG basada en el Reino Unido que centra su trabajo en las relaciones existentes entre temas medioambientales y violaciones de derechos humanos, especialmente en lo que concierne a los impactos que produce la explotación de recursos naturales en los distintos países y sus gentes. A través del uso de técnicas pioneras de investigación, Global Witness recopila información para actividades de lobbying y concienciación, informando a gobiernos, organizaciones intergubernamentales, ONG y medios de comunicación. Global Witness no tiene ninguna afiliación política.

3. Introducción

Entre el 26 de febrero y el 3 de marzo de 2006, se llevó a cabo en Honduras el “Primer Taller Regional Centroamericano sobre Monitoreo Forestal Independiente”, al que acudieron representantes del gobierno y sociedad civil de seis países centroamericanos, entre los que se encontraba una delegación de Nicaragua. Posteriormente, el INAFOR invitó a Global Witness para evaluar la viabilidad de un Proyecto Piloto de MFI. A este efecto, en mayo de 2006 Global Witness viajó a Nicaragua y mantuvo reuniones con una amplia gama de actores en el país, incluyendo representantes del gobierno, de la sociedad civil y de la comunidad de donantes. El INAFOR fue entonces identificado como el anfitrión apropiado para el MFI. De esta forma, en julio de 2006, Global Witness y el INAFOR firmaron un Convenio de Colaboración, en el cual se plantean los siguientes objetivos:

- Sentar las bases institucionales para un sistema de MFI en Nicaragua, mediante el desarrollo de relaciones de cooperación con el INAFOR y otros organismos gubernamentales, así como con la sociedad civil y el sector privado.
- Generar información confiable sobre las actividades de tala y comercio forestal en regiones específicas del país.
- Asegurar la objetividad y transparencia de las operaciones de monitoreo llevadas a cabo por las autoridades competentes, a través de la participación de un monitor independiente con credibilidad internacional, y cuyos informes y recomendaciones previa revisión de la autoridad nacional serán hechos públicos.
- Fortalecer la capacidad operacional de las autoridades competentes, a través del desarrollo de misiones de campo conjuntas en las que se compartan experiencia y habilidades, metodologías y técnicas de trabajo, entre otros.

La implementación de este proyecto comenzó en agosto de 2006, gracias al apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

Todos los informes de campo de este proyecto a los que se hará referencia el presente documento se encuentran disponibles en <http://www.globalwitness.org/pages/es/nicaragua.html>

4. Diseño del proyecto

El marco temporal y planificación del trabajo han tenido que adecuarse a los limitados recursos financieros y temporales disponibles. Con la idea de maximizar el impacto, se ha optado por un diseño que implica trabajar a tiempo parcial, lo cual ha permitido mantener un marco temporal más extenso. Este enfoque se ha considerado el apropiado dado el contexto político: en noviembre de 2006 hubo elecciones en Nicaragua, y como resultado de las mismas ha habido cambios clave en las autoridades en enero de 2007. Extendiendo el proyecto más allá de dicho relevo se pretende desligarlo de cambios políticos e instaurar el MFI como un sistema independiente de los mismos.

Esta Fase Piloto de MFI ha sido llevada a cabo por dos expertos forestales nicaragüenses, quienes han contado además con el apoyo del personal de Global Witness de Europa y el puntual apoyo de consultores independientes. Las misiones de campo se han centrado en tres zonas estratégicas del país: la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN), la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) y el Departamento de Nueva Segovia.

Durante los ocho meses de trabajo se han llevado a cabo un total de diez misiones de campo, cada una de las cuales ha resultado en la publicación un informe que documenta los hallazgos, presenta las conclusiones y ofrece recomendaciones a las diversas partes interesadas en cada caso.

El objetivo último al que contribuye el MFI es que los beneficios obtenidos por el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales sean más equitativamente distribuidos. Los beneficios de las operaciones forestales deben ser reasignados del operador ilegal al Estado y a las comunidades.

Con el fin de lograr la contribución que el MFI puede hacer a este objetivo, los resultados esperados del Proyecto Piloto de MFI se plantearon como sigue:

- Un incremento sustancial en la calidad, cantidad y credibilidad de la información sobre el estado de la gobernanza del sector forestal, y su difusión entre actores clave
- Una mejora de la aplicación de la normativa forestal, incluyendo una mayor capacidad operacional de detectar y sancionar las actividades ilegales.
- Una identificación de las debilidades

Recuadro 1: El manejo forestal en Nicaragua

El manejo forestal en Nicaragua sufre desde hace años profundos problemas, algunos de los cuales se documentan en este informe. Es importante señalar que, cuando Global Witness fue invitado a implementar MFI en el país, la situación relativa a la tala ilegal estaba posiblemente mucho más destacada en la agenda política de lo que lo había estado en mucho tiempo.

Entre marzo y mayo de 2006, la prensa nicaragüense destapó un caso de aprovechamiento ilegal forestal de bosques latifoliados en el sitio conocido como Río Kung Kung en la RAAS (ver detalles en el informe de MFI número 004), de otros sitios en la RAAN y de casos de aprovechamiento ilegal de bosques de pinos en el departamento Nueva Segovia. Esta era la primera vez que un problema de tala ilegal a tal escala era expuesto en los medios, y generó a nivel nacional malestar y quejas sobre la falta de control y seguimiento que el INAFOR es capaz de realizar en el aprovechamiento y comercialización de productos forestales (ver Foto 5). Ello llevó a la promulgación por parte del Presidente del país del Decreto de Estado de Emergencia Económica en mayo 2006, cuyo principal objetivo era frenar el aprovechamiento descontrolado del recurso forestal en regiones específicas del país: Nueva Segovia, RAAN, RAAS y Río San Juan. Este Decreto suspendió la aprobación de nuevos permisos de aprovechamiento y mandó detener e inspeccionar todas las operaciones forestales que estaban en ejecución en estas cuatro áreas del país, de esta forma avalando en alguna medida las dudas de los medios de comunicación y la sociedad civil sobre el operar del INAFOR.

Una de las consecuencias del Decreto fue la aprobación, por parte de la Asamblea Nacional, de la Ley de Veda Forestal¹, que prohíbe el corte, aprovechamiento y comercialización de seis especies forestales. Además, prohíbe también cualquier actividad de aprovechamiento en todas las áreas protegidas y establece zonas de restricción del aprovechamiento forestal en una faja de 10 kilómetros del perímetro de dos Reservas de Biosfera y una Reserva Natural, y otra de 15 kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del país. Igualmente, deroga definitivamente los PRF y los PMMF, considerando que se habían convertido en una herramienta legal para amparar el aprovechamiento forestal descontrolado.

Además de contribuir a incrementar la inseguridad y ambigüedad del marco legal, tanto el Decreto de Emergencia como la Ley de Veda tienen un alcance generalizado. Las medidas establecidas se aplican de igual manera para todos los operadores forestales, independientemente de su nivel de cumplimiento de las normas para el manejo forestal. Esto ha originado mucho descontento entre numerosas empresas y productores forestales, que consideran que los esfuerzos de algunos para tratar de hacer las cosas bien no son tomados en cuenta, y que todo el sector, sin distinción, es tratado como perjudicial.

Este descontento ha tenido dos implicaciones para el Proyecto Piloto de MFI. Por un lado, ha contribuido en alguna medida a crear una mayor aceptación para el MFI, por tratarse de una herramienta más objetiva, que basa sus conclusiones en evidencias atentamente documentadas y que trata de evitar fáciles generalizaciones. Esto es muy importante, ya que es reconocido que un mecanismo de supervisión o control es tanto más eficaz cuanto más es aceptado por los actores a ser inspeccionados (Lang, 1996; Larson, 2001). Por otro lado, sin embargo, ha también tenido una implicación negativa. Si los operadores forestales consideran que están siendo excesivamente acusados y controlados – mientras otras actividades económicas con supuestamente mayores impactos sobre los recursos forestales, como la ganadería, pasan prácticamente desapercibidas – parece normal que en algunos se genere un cierto rechazo a cualquier nueva iniciativa de supervisión o control, aunque trate de ser más imparcial que las anteriores. Esta actitud negativa, por cuanto en parte comprensible, claramente no es muy constructiva para el trabajo de MFI y los procesos de cambio que éste trata de apoyar.

¹ Ley 585: Ley de Veda para el Corte, Aprovechamiento y Comercialización del Recurso Forestal, emitida en junio de 2006.

* Lang, W. 1996. Compliance Control in International Environmental Law: Institutional Necessities. Heidelberg Journal of International Law, 45, pp. 685-695.

**Larson, A. 2001. Recursos forestales y gobiernos municipales en Nicaragua: Hacia una gestión efectiva. NITLAPAN-UCA y CIFOR, Managua, Nicaragua.

y limitaciones a nivel institucional y normativo que enfrenta el sector forestal.

- Una presentación a las instituciones encargadas de soluciones apropiadas para superar las debilidades encontradas.
- Proporcionar a las instituciones correspondientes información sobre hechos encontrados en las diferentes misiones del monitor.
- Una mejora en la coordinación interinstitucional en la aplicación del marco legal del sector.

5. Colaboración institucional

En nombre del Gobierno de Nicaragua, la autoridad forestal del país, el INAFOR, actúa como anfitrión en la implementación del Proyecto Piloto de MFI y como contraparte contractual. El monitor lleva a cabo misiones de campo de manera conjunta con funcionarios del INAFOR y entrega sus informes a dicha autoridad, aunque también puede realizar misiones de forma independiente. Sin embargo, dada la naturaleza de esta Fase Piloto del proyecto, se dio prioridad a las misiones conjuntas, de forma que no se llevó a cabo ninguna misión de forma independiente.

Además de la colaboración oficial entre el INAFOR y Global Witness, a la hora de llevar a cabo misiones de campo el monitor ha buscado en todo momento la máxima cooperación posible con otras instituciones responsables de la aplicación de la ley, así como con las autoridades locales y con grupos de la sociedad civil.

Como se menciona anteriormente, efectivamente durante todo el período de implementación del proyecto, las relaciones laborales establecidas con el INAFOR han sido muy positivas. El equipo de MFI ha recibido pleno apoyo tanto a nivel de las oficinas centrales en Managua como en las distintas Delegaciones Distritales y Municipales. Se ha proporcionado al monitor la información requerida para llevar a cabo el trabajo de campo, y tanto la planificación como la implementación de misiones se ha hecho de forma conjunta en todos los casos. No se ha dado ningún caso en el que haya habido un intento de obstaculizar el trabajo del monitor.

No obstante lo anterior, la revisión y el seguimiento a los informes de campo producidos por el monitor no han recibido la respuesta esperada por parte del INAFOR, como se detalla en las páginas siguientes del presente informe. Para que la autoridad forestal pueda contribuir a la mejora del manejo forestal sostenible en Nicaragua, es fundamental que el INAFOR adquiera un mayor y más activo compromiso en el seguimiento de las infracciones potenciales y reportadas, a través de investigaciones completas, condenas y multas, cuando la situación lo amerite.

6. Implementación del proyecto: misiones de campo e informes

Entre agosto de 2006 y marzo de 2007, el equipo de MFI produjo un total de diez informes de misión, disponibles todos ellos en español y en inglés en la página web de Global Witness (<http://www.globalwitness.org/pages/es/nicaragua.html>). La Tabla 1 proporciona una lista de los informes de misión producidos, los planes inspeccionados y la región del país donde se sitúan. El Mapa 1 permite visualizar su localización geográfica.

Tabla 1. Resumen de los informes de misión

Número de informe	Fecha de la misión	Autorización Forestal	Municipio, Departamento
001	5 y 7 agosto 06	PGMF 1310-P410	San Fernando, Nueva Segovia
002	7 y 9 agosto 06	PGMF 1310-P381	San Fernando, Nueva Segovia
003	21- 23 Septiembre 06	PGMF 1603-L672	Puerto Cabezas, RAAN
004	14 - 16 octubre 06	PMMF 06439 PMMF 06441 PMMF 06448	La Cruz de Río Grande, RAAS
005	15 - 19 noviembre 06	PGMF 1607-L05-001	Waspán, RAAN
006	8 diciembre 06	PGMF 1304-P03020	El Júcaro, Nueva Segovia
007	8 y 9 diciembre 06	PGMF 1307-P05299	Murra, Nueva Segovia
008	29 y 30 Enero 07	PGMF 1307-P409	Murra, Nueva Segovia
009	16, 18 y 19 Febrero 07	PGMF 1305-P389	Macuelizo, Nueva Segovia
010	17 de Febrero 07	PS 1302 PS – 0107	Dipilto, Nueva Segovia

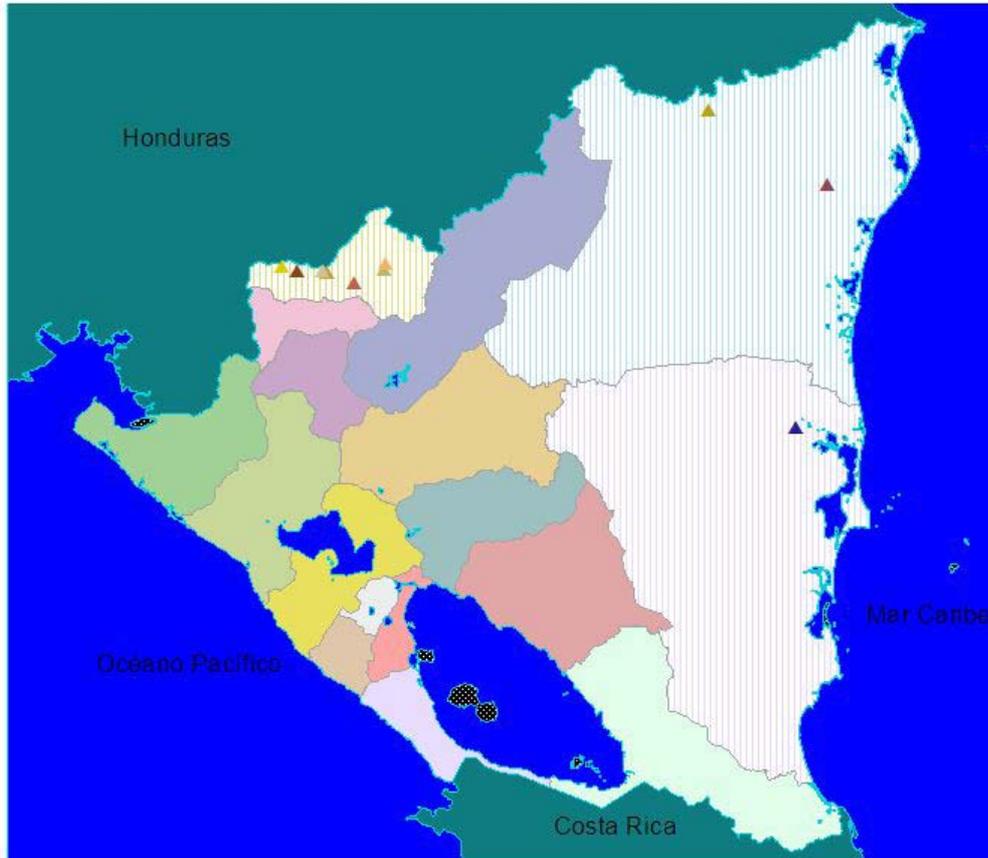


Foto 1: tala en un área de gran pendiente



Foto 2: área de bosque infectada

Misiones de Monitoreo Forestal Independiente Nicaragua - Agosto 06 - Marzo 07



Descripción

Misiones de Monitoreo	Departamentos
▲ PG MF 1304-P03020	BOACÓ
▲ PG MF 1305-P389	CARAZO
▲ PG MF 1307-P05299	CHINANDEGA
▲ PG MF 1307-P409	CHONTALE S
▲ PG MF 1310-P381	ESTELI
▲ PG MF 1310-P410	GRANADA
▲ PG MF 1603-L672	JINOTEGA
▲ PG MF 1607-L05-001	LEÓN
▲ PMMF 06439	MADRIZ
▲ PS 1302 PS - 0107	MANAGUA
	MASAYA
	MATAGALPA
	NOVA, BEGOVIA
	REGION ATLANTICO NORTE
	REGION ATLANTICO SUR
	RIO SAN JUAN
	RIVAS

Escala aproximada: 1:3250000



El trabajo realizado por el monitor independiente proporciona algunas claras indicaciones de la problemática del sector forestal en el país, en particular sobre determinados aspectos que se han hecho evidentes durante el trabajo de campo. El monitor independiente, con la ejecución de diez misiones de campo y elaboración de igual número de informes, ha logrado caracterizar una serie de debilidades que se presentan en la aplicación de las Normas Técnicas Obligatorias Nicaragüenses (NTON) y las Disposiciones Administrativas² para el manejo de los bosques. Estas se discuten en detalle en los informes de campo individuales.

A continuación se presentan las principales observaciones relacionadas con el manejo forestal y el desempeño de la administración forestal en Nicaragua durante la Fase Piloto. Los hallazgos relativos a las debilidades encontradas en los Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF) monitoreados, los abusos de permisos forestales y las debilidades de INAFOR en el cumplimiento de sus funciones, son particularmente importantes porque constituyen algunas de las causas a la base de los problemas de manejo que experimenta el sector forestal en el país. Estas están, por tanto, presentadas de forma detallada en las siguientes secciones. La Tabla 2 muestra la ocurrencia de las debilidades detectadas en los sitios monitoreados.

6.1 Debilidades encontradas en los Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF) monitoreados

6.1.1 Delimitación del perímetro de las áreas de los PGMF/Planes Operativos Anuales (POA)

Según lo establecido en el inciso 4.1.2 de la NTON, los límites de las áreas bajo manejo forestal deben georeferenciarse mediante coordenadas geográficas o coordenadas UTM (Universal Transversal Mercator). La red hidrográfica y la topografía se deberían ubicar empleando mapas cartográficos, realizados a escalas de 1:2.000, 1:5.000, 1:10.000, 1:20.000, y 1:50.000, según el tamaño de la superficie del PGMF.

Durante el recorrido por las áreas bajo manejo se comprobó la falta de marcas en los límites de las mismas hasta en ocho planes, lo cual no sólo dificulta su monitoreo sino que aumenta el riesgo de que se de tale fuera de dichas áreas de forma no intencionada. Más aún, la falta de demarcación de los límites constituye una violación de la ley, y como tal es punible. El hecho de que se lleven a cabo actividades de aprovechamiento en áreas no marcadas refleja, cuando menos, una clara falta de capacidad o voluntad de la administración forestal de controlar que el dueño del título lleva a cabo el manejo dentro de la ley. Antes de comenzar las actividades de aprovechamiento, han de implementarse las operaciones preparatorias requeridas legalmente, y éstas han de ser controladas, y su legalidad confirmada, por un funcionario de la administración forestal. Sin embargo, en la práctica a menudo no se realizan estas actividades a cabalidad.

Problemas análogos se presentan en áreas internas de los planes de manejo, tales como zonas de protección, rodales y compartimentos de aprovechamiento.

² Resolución Administrativa No. 35-2004: Disposiciones Administrativas para el Manejo Sostenible de los Bosques Tropicales Latifoliados, Coníferas y Plantaciones Forestales, cuya entrada en vigor se hizo efectiva en 2004.

Tabla 2. Debilidades encontradas en los PGMF monitoreados*

Misiones	Autorización Forestal	Debilidades encontradas respecto a:						
		Falta de delimitación del perímetro PGMF / POA	Mapas forestales	Construcción de caminos	Patios de carga	Corte de árboles fuera del perímetro	Corte de árboles en zonas de protección	Cálculo del área del PGMF
1	PGMF 1310-P410	X	X					X
2	PGMF 1310-P381			X		X	X	
3	PGMF 1603-L672	X		X	X			
4	PMMF 06439, etc	X	X	X	X	X	X	X
5	PGMF 1607-L05-001	X	X	X	X			X
6	PGMF 1304-P03020						X	
7	PGMF 1307-P05299	X	X			X		X
8	PGMF 1307-P409		X	X	X		X	X
9	PGMF 1305-P389	X	X		X	X	X	X
10	PS 1302 PS – 0107	X		X		X		

* En el Mapa 1, se ofrece la ubicación geográfica de los sitios monitoreados.

6.1.2 Mapas de manejo forestal

Las misiones de monitoreo forestal realizadas a los sitios bajo manejo forestal detectaron y documentaron varios aspectos preocupantes relacionadas con la cartografía de las áreas (mapas, superficie, coordenadas, etc.). Dichos aspectos incluyen:

- Mapas producidos a escalas no adecuadas a la superficie de las áreas.
- Las coordenadas geográficas o UTM de los mapas de referencia no coinciden con las corroboradas en el terreno.
- La superficie de las áreas definidas en los documentos autorizados no corresponde, en ocasiones, con la superficie obtenida en el campo a través de las coordenadas que aparecen en los mismos documentos.

Las principales razones de estas inadecuaciones obedecen a que algunos mapas fueron elaborados hace 10 o 12 años, antes de que estuviera disponible la tecnología que hubiera permitido producirlos de forma precisa y con coordenadas definidas. A raíz de la creación del INAFOR en 1998 y de la emisión de la Ley Forestal No. 462³, muchos de los documentos oficiales fueron revisados y actualizados, pero los mapas no experimentaron cambios.

Independientemente de la fecha de aprobación de los planes de manejo, los mapas de manejo forestal, que constituyen la base del manejo forestal, continúan elaborándose de forma inadecuada y sin tomar en cuenta las disposiciones administrativas relevantes.

6.1.3 Información desactualizada en planes de manejo

De forma análoga a como sucede con los mapas de manejo forestales, el monitor independiente también detectó problemas de desactualización en la información de los planes de manejo forestal. Algunos de los planes monitoreados fueron elaborados entre 1995 y 1997, pero, por diversas razones, se dejaron inactivos. Con la aprobación de la Ley Forestal se actualizaron y presentaron nuevamente al INAFOR. Sin embargo, los casos investigados por el monitor revelaron que esta actualización no se realizó correctamente, sobre todo en aspectos relacionados con la proyección y construcción de caminos de extracción, ubicación de patios de acopio, ubicación de compartimientos de manejo y la estratificación del bosque⁴.

La falta o desactualización de esta información revela la carencia de un manejo diligente por parte de la autoridad forestal, lo que resulta en una inadecuada ejecución de las actividades de manejo por parte de los operadores forestales. Más aún, ofrece un margen de movimiento ilegal a las empresas forestales que pueden reducir sus costos en detrimento del medioambiente. El monitor observó impactos significativos en los suelos y pérdidas importantes de vegetación en áreas bajo manejo.

6.1.4 Especificaciones técnicas

Para la construcción adecuada de los caminos o trochas de extracción forestal, están definidas en las NTON las especificaciones técnicas que deben cumplirse. Éstas están fundamentadas con la frecuencia de uso y con los productos forestales que la maquinaria deberá arrastrar o transportar. Sin embargo, el monitor independiente encontró frecuentemente que, en el bosque, estas especificaciones técnicas no se siguen.

³ Ley 462: Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal, cuya entrada en vigencia se hizo efectiva en septiembre de 2003.

⁴ La estratificación del bosque se refiere a la forma en que se agrupan, con un propósito de manejo, los distintos grupos de edades de los árboles, así como del sotobosque.

En cinco de los diez planes de manejo visitados se constató incumplimiento de las especificaciones técnicas en los siguientes aspectos:

- Los mapas presentados en los documentos no reflejan fielmente la infraestructura forestal como caminos, patios de acopio y filtros o puentes.
- Los caminos forestales existentes son ubicados y construidos sin respetar la pendiente máxima permitida, las especificaciones técnicas ni la distancia mínima a los cursos de agua. Además, se pudo observar la falta frecuente de obras de drenaje adecuadas sobre los cursos de agua que atraviesan.
- Los patios de carga a menudo no son reflejados en la documentación y su habilitación depende principalmente de la cercanía de los árboles a aprovechar, de tal forma que se pueden construir a discreción de los extractores sin considerar el daño que se provoca en los frágiles ecosistemas de los bosques de pino. Además, el monitor documentó casos en que el número de patios estaba claramente por encima del necesitado, posiblemente dictados por el objetivo de reducir los costos en el arrastre de los troncos.

Estos casos de no cumplimiento de las especificaciones técnicas aumentan el impacto negativo provocado en el bosque a través de la extracción, causando una erosión del suelo, una obstrucción y destrucción de las corrientes de agua y una destrucción del hábitat de la vida silvestre.



Foto 3: un filtro defectuoso causa un bloqueo del agua



Foto 4: falta de trabajos de ingeniería en la construcción de caminos forestales

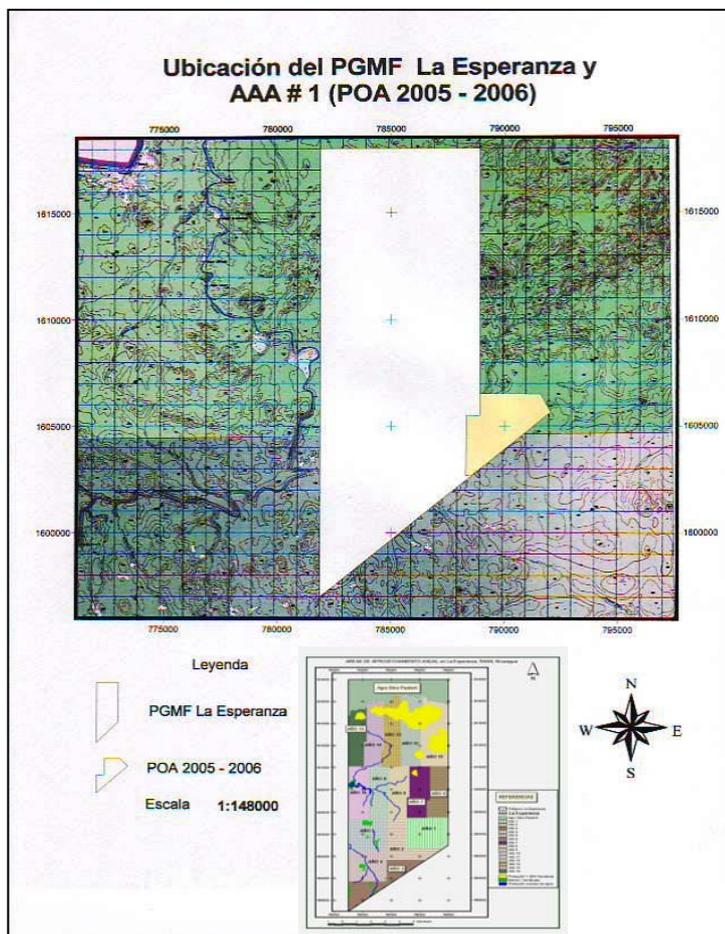
6.1.5 Corte de árboles fuera del perímetro del Plan de Manejo

El corte de árboles fuera del perímetro de las áreas de bosques bajo manejo constituye una seria violación de la ley, ya que no sólo se está talando sin autorización, sino que a menudo los responsables de los planes pueden evadir el pago de tributos al dueño del bosque y al Tesoro de la República.

El monitor independiente detectó actividades de tala fuera de los límites en cinco planes de manejo de los diez visitados, con un total de 113 árboles cortados ilegalmente.

Especialmente grave fue uno de los casos, documentado en el Informe Número 005, en el que se comprobó que todas las actividades de extracción se realizaron prácticamente totalmente fuera del área del PGMF (ver Mapa 2).

**Mapa 2: Ubicación del PGMF La Esperanza y del Área Annual de Aprovechamiento no. 1.
Zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera Bosawás, RAAN**



Mapa 2: la figura en blanco, que se corresponde con el mapa más pequeño inmediatamente debajo, es el PGMF aprobado. La figura en amarillo es el área aprovechada realmente. Fuente: elaboración propia del monitor para el Informe No. 5, con información de campo directa, y basado en la información oficial proporcionada por el INAFOR.

El corte de árboles fuera de los límites del plan es una infracción grave en la legislación nicaragüense. Sin embargo, el seguimiento dado a los casos documentados por el monitor revela que la administración forestal y el poder judicial no han aplicado las sanciones que se establecen en la legislación forestal. Una de las razones detrás de este hecho es que muchas veces las autoridades competentes no documentan o verifican eficazmente esos cortes, de tal forma que se dificulta la identificación de los responsables y la toma de medidas necesarias tanto a nivel administrativo como judicial, en caso de ameritarlo.

6.1.6 Corte de árboles en zonas de protección

Según lo establecido en las NTON (inciso 4.1.6) se prohíbe el corte de árboles utilizando maquinarias en pendientes mayores a 35%, y el corte en cualquiera de sus modalidades en pendientes mayores a 75%.



Foto 5: un río de madera. Río Kung Kung (fuente: Comisión Interinstitucional RAAS)

Con el objetivo de proteger las fuentes de agua dentro de los planes de manejo, la Ley Forestal (Artículo 27) declara como áreas de protección municipal aquellas ubicadas a 200 metros horizontales a partir de las costas de los lagos, embalses naturales, artificiales y fuentes de agua; las ubicadas a 50 metros horizontales a cada lado de los cauces y ríos; y las áreas con pendientes mayores a 75%.



Foto 6: tocón dentro de un área de protección

En Nicaragua, los Regentes Forestales (ver Recuadro 2) y propietarios de los planes de manejo a menudo definen las áreas de protección de forma discrecional, ya que algunos interpretan que una zona de protección sólo ha de definirse como tal sólo si el agua corre o permanece durante todo el año.

Estos poderes discrecionales minan a la autoridad competente, el INAFOR, en el ejercicio de un control efectivo sobre el respeto de las regulaciones ambientales en las actividades de aprovechamiento, y consecuentemente en su capacidad de evitar los innegables daños que ocasiona el corte de árboles dentro de las zonas que deberían estar protegidas por ley.

La entrada en vigencia de una nueva legislación relacionada con el ambiente, la Ley 559⁵, ha introducido nuevas y severas sanciones en caso de incumplimiento de las normas para la protección de fuentes y cursos de agua⁶. Esto podría suponer una clara oportunidad para mejorar el manejo forestal en el país. No obstante, mientras el Artículo 27 de la Ley Forestal establece “una distancia de 50 metros medidos horizontalmente a cada lado de los cauces y de los ríos”, el Artículo 57 de esta Ley Especial determina “una faja de 200 metros medidos de cada orilla de las vertientes en toda la extensión de su curso”. Esta discrepancia contribuye a crear confusión e incertidumbre tanto en los funcionarios públicos como en los operadores privados, ya que implica que un aprovechamiento forestal podrá ser considerado ilegal aunque cuando se lleve a cabo siguiendo lo establecido en un plan de manejo aprobado por el INAFOR, si dicho plan ha sido elaborado tomando en cuenta la franja de de protección de 50 metros establecida en la Ley Forestal.

Los resultados de las misiones de monitoreo reflejan que en cinco áreas bajo manejo forestal de las diez visitadas se realizó aprovechamiento dentro de las zonas de protección establecidas en los mismos documentos, violentando de esta manera lo propuesto en los planes aprobados por las autoridades correspondientes. Se documentaron un total de 119 árboles cortados en estas zonas.

6.2 Abuso de permisos forestales

Hasta la aprobación de la Ley de Veda en junio de 2006, el Reglamento de la Ley Forestal establecía para el manejo de los bosques tres clases de planes de manejo, ello con el fin de facilitar el manejo y aprovechamiento legal tanto de bosques naturales como también de pequeñas áreas forestales localizadas en fincas agrosilvopastoriles. Los diferentes planes se elaboraban en base al tamaño del área de manejo y a la condición y tipo de bosque. La Tabla 3 presenta dichas tipologías y sus características más relevantes.

Tabla 3. Clases de Planes de Manejo Forestal

Tipo de plan	Área y características del bosque	Tipo de bosque
Planes de Reposición Forestal (PRF)	En fincas con áreas boscosas menores de 10 has	Bosques fragmentados
Planes Mínimos de Manejo Forestal (PMMF)	En fincas con áreas boscosas entre 10 y 50 has	Bosques fragmentados
Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF)	En bosques naturales no fragmentados con áreas mayores de 50 has	Bosques no fragmentados

⁵ Ley 559: Ley Especial de Delitos contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales, cuya entrada en vigencia se hizo efectiva en junio de 2006.

⁶ El Artículo 31 de esta ley dice: “El que deforeste, tale o destruya árboles o arbustos, aún siendo el propietario, destinados a la protección de vertientes o manantiales naturales o áreas de recarga, será sancionado de dos a cuatro años de prisión y multa equivalente en córdobas de doscientos (U\$200) a cinco mil (U\$5.000) dólares, debiendo además sembrar cinco árboles por cada árbol talado de la misma especie”.

Tomando en cuenta su finalidad, la permisología prevista para los primeros dos tipos (PRF y PMMF) era más sencilla y expedita que para los PGMF. Esto generó una fuerte demanda de solicitudes para la aprobación de PRF y sobre todo PMMF. Dicha demanda, sin embargo, no provino de pequeños dueños de bosque, sino que fue empujada principalmente por empresas madereras y comerciantes forestales, que tratando de reducir los trámites y costos, se dedicaron a la utilización masiva de estos planes simplificados, principalmente en las Regiones Autónomas y el Departamento Río San Juan. El sistema implicaba la compra de derechos de aprovechamiento de los bosques de pequeños propietarios y el empleo de ellos como testaferros para presentar las solicitudes y lograr la aprobación de los planes.

Se dieron por tanto casos en que algunas grandes empresas, en vez de elaborar e implementar un PGMF para el aprovechamiento de, por ejemplo, 500 hectáreas, procedían a comprar los derechos de diez PMMF que abarcaban igual área, pero cuyos trámites de aprobación y costos tributarios eran mucho menores. Este procedimiento nunca fue rechazado por el INAFOR, ya que en las Delegaciones Municipales, a pesar del conocimiento de ese truco y a que no estaba regulado en la legislación forestal, se aprobaban todos los PMMF solicitados por diferentes personas y que al final eran para una empresa o comerciante de madera.

Esta debilidad institucional de la administración forestal se ve agravada por el hecho de que nunca se respetó la disposición de aprobar PRF y PMMF sólo para áreas de bosques fragmentados ubicados en fincas con sistemas productivos agrosilvopastoriles, que era la condición principal para esta clase de manejo forestal, sino que se utilizaron también para bosques naturales no fragmentados. Además, se aprobaron también para bosques de coníferas, aún cuando el Artículo 46 del Reglamento de la Ley Forestal establece claramente que el aprovechamiento de dichos bosques se debe realizar sólo a través de un PGMF (independientemente del área de bosque o de su condición).

En resumen, estos dos instrumentos administrativos – establecidos para apoyar pequeños propietarios de bosque – fueron por años utilizados abusivamente de parte de empresas y comerciantes de madera, con la anuencia y apoyo de la misma INAFOR. Además de ir contra el espíritu y el texto del Reglamento de la Ley Forestal, otorgar PRF y PMMF en estas circunstancias desembocó en una explotación forestal prácticamente sin control y seguimiento efectivo del INAFOR, pues evidentemente supervisar, por ejemplo, diez PMMF, requería muchos más recursos que revisar un PGMF.

6.4 Debilidades del INAFOR en el cumplimiento de sus funciones

Al INAFOR de acuerdo a la Ley Forestal, le corresponde como primera función “vigilar el aprovechamiento sostenible de los Recursos Forestales de la nación, ejerciendo facultades de inspección, disponiendo las medidas, correcciones y sanciones pertinentes de conformidad con esta Ley y su Reglamento”⁷ y como tercera función, que tiene relación con los planes de manejo forestal (base del trabajo realizado por el monitor forestal independiente), se menciona: “Aprobar los Permisos de Aprovechamiento y conocer, evaluar, y fiscalizar los planes de manejo forestal”⁸.

Las misiones de monitoreo forestal realizadas en las diez áreas bajo manejo revelaron que existen debilidades en el procedimiento administrativo para la aprobación y seguimiento a los planes de manejo. Estas debilidades están referidas a:

- Falta de rigurosidad en la aplicación de la guía de evaluación en de los planes de manejo forestal (en gabinete y de campo).
- Débil dominio técnico en la aplicación de procedimientos para la evaluación de aspectos del manejo forestal como la cartografía del sitio, y la infraestructura forestal.

Estas debilidades observadas tienen a menudo sus causas en la falta de recursos humanos y financieros en el INAFOR central y en las Delegaciones Municipales para ejercer adecuadamente los procedimientos para aprobar y dar seguimiento a los planes de manejo forestal. En particular, se lograron identificar las siguientes limitantes:

- Insuficiencia de equipos forestales de campo, tales como brújulas, dispositivos GPS (Global Positioning System), cintas métricas y forcípulas, que permitan el control y seguimiento efectivo en las áreas de los planes de manejo.

Recuadro 2: Regentes Forestales

Para apoyar las responsabilidades de control y vigilancia del INAFOR, la Ley Forestal establece la figura del regente forestal. En su Artículo 9 se especifica que se entiende como Regente Forestal “el Profesional o Técnico Forestal acreditado por el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), para que de conformidad con las leyes y reglamentos, garantice la ejecución del Plan de Manejo Forestal aprobado por la autoridad correspondiente, en una unidad de producción. El Regente Forestal es contratado directamente por la persona o empresa responsable de los manejos”.

Las principales obligaciones de un regente son las siguientes:

1. Comprobar que el plan de manejo o el POA han sido correctamente elaborados.
2. Actuar como técnico contraparte en las visitas de inspección que el Delegado Municipal (o el Auditor Forestal) realice en el seguimiento y control de las actividades de aprovechamiento.
3. Controlar el uso de las guías de transporte para el traslado de la materia prima desde el sitio de extracción hacia la industria de aserrío, llenando, firmando y sellando cada guía al momento del cargamento de la madera en el medio de transporte.
4. Elaborar y entregar a INAFOR informes mensuales de seguimiento de las actividades de aprovechamiento, que incluyan el reporte del uso de las guías de transporte.
5. Informar inmediatamente al INAFOR de cualquier ilícito o infracción al marco legal.

La elaboración de planes de manejo y POA es una responsabilidad del dueño del bosque o del beneficiario del permiso. Sin embargo, en la práctica, su preparación es delegada directamente al Regente, de conformidad a las funciones de los Regentes establecidas en el Artículo 26 del Reglamento de la Ley Forestal.

Esta figura no es exclusiva de Nicaragua, pues otros países de la región, tales como Costa Rica o Guatemala, también cuentan con Regentes Forestales.

⁷ Artículo 7.1 de la Ley 462

⁸ Artículo 7.3 de la Ley 462

- Falta de otros medios esenciales, como equipos de cómputo y sistemas de información, mapas cartográficos, papelería, y combustible para el traslado hacia las áreas bajo manejo.
- Procesos insuficientes de consolidación y/o fortalecimiento de conocimientos del personal técnico de las Delegaciones Distritales y Municipales.
- Sobrecarga de trabajo de algunos funcionarios forestales, que en ocasiones tienen a su cargo hasta dos municipios completos, que suman muchos más planes de manejo que los que pueden controlar.
- Débil apoyo y seguimiento por parte de la sede central a las sedes territoriales y por ende falta de retroalimentación sobre la problemática existente.

Sin embargo, a la falta de capacidad institucional también debe sumarse las acciones de algunos funcionarios de Delegaciones Municipales en delegar completamente sus funciones de seguimiento y control de los Planes de Manejo Forestal en la figura del Regente Forestal. Reconociendo la limitada disponibilidad de recursos humanos y financieros del Estado, la Ley Forestal crea la figura del Regente Forestal como un actor privado que debería complementar algunas funciones administrativas y de control del sector público. Sin embargo, la total delegación de las funciones de control a los Regentes va mucho más allá de lo estipulado en la Ley Forestal.

De acuerdo a múltiples actores, la figura del Regente no ha cumplido con las expectativas, sobre todo porque su independencia se ha visto comprometida al ser contratado por la persona o empresa que lleva a cabo el manejo forestal. Uno de los limitantes es la falta de capacitación de dichos Regentes para proporcionarles un entendimiento exhaustivo de los aspectos técnicos y legales de su trabajo. Los exámenes que cualifican a los Regentes no parecen asegurar que los candidatos estén preparados para elaborar y ejecutar adecuadamente un plan de manejo forestal.

Más aún, cuando un plan de manejo es presentado ante el INAFOR para su aprobación, el Delegado Municipal asume que la información contenida en la documentación (del tipo técnica y legal) es real, fidedigna y se basa en las condiciones del bosque a manejar y del sitio en general. Los documentos son aceptados sin ser sometidos al necesario escrutinio, permitiendo frecuentemente faltas claras en el respeto a lo estipulado en las NTON y Disposiciones Administrativas que deben ser consideradas para la aprobación de un plan de manejo forestal.

Otro aspecto observado por el monitor, que también afecta el buen desempeño del INAFOR en los territorios, tiene relación con la falta de los Auditores Forestales, que son los profesionales, técnicos o empresas especializadas independientes y acreditados por el INAFOR para evaluar la ejecución de los planes de manejo forestal y los permisos de aprovechamiento. Si la Auditoría Forestal fuera implementada (como está contemplado en la Ley Forestal), los Delegados Municipales podrían destinar más tiempo y recursos para cumplir con sus responsabilidades inmediatas.

7. Seguimiento a los informes

El seguimiento a los informes de campo de monitoreo depende principalmente de la disposición del INAFOR de tomar en consideración los hallazgos y recomendaciones expresadas en cada uno de dichos informes. En este sentido, la experiencia del monitor independiente es que el INAFOR no ha mostrado la suficiente voluntad a la hora de proporcionar comentarios antes de la publicación de informes, y, aún más importante, no ha tomado las acciones administrativas y legales a los casos documentados.

Sí se ha dado un cambio importante, por el que las nuevas autoridades del INAFOR han acordado, en febrero de 2007, conformar un comité de revisión de los informes de monitoreo. El establecimiento de un comité de esta naturaleza se considera una buena práctica en los proyectos de MFI, y al hacerlo el INAFOR está formalizando el proceso de proporcionar comentarios desde el punto de vista institucional, así como también dar seguimiento a las recomendaciones expresadas en dichos informes. Sin embargo, resulta prematuro hacer una evaluación sobre el funcionamiento de este mecanismo.

Es preciso también constatar que, a nivel local, tanto los propietarios de los planes de manejo como los Regentes Forestales sí han mostrado una actitud más constructiva, reflejada en su voluntad para mejorar las debilidades señaladas en los informes. Tal es el caso documentado en el Informe No. 3, en el que se acataron las recomendaciones ofrecidas por el monitor independiente, permitiendo con ello lograr de parte del INAFOR la correcta aprobación del POA 2006-2007.

8. Conclusiones y recomendaciones

En estos primeros ocho meses de implementación de una Fase Piloto de MFI en Nicaragua, el monitor ha centrado sus actividades en presentar sus informes de campo a las autoridades competentes y al público en general, con resultados y recomendaciones apropiadas, y analizando los problemas sistémicos encontrados. Al acompañar al personal de la administración forestal durante las misiones de campo, se han compartido habilidades y experiencia, con el objetivo de contribuir a la mejora de su capacidad operacional para detectar actividades ilegales e irregulares. A día de hoy, es posible sacar algunas conclusiones preliminares y ofrecer las recomendaciones relevantes en relación con los objetivos inicialmente planteados. Estas se presentan a continuación.

Conclusiones del Proyecto Piloto de MFI	Recomendaciones para un proyecto de MFI a largo plazo
<p><i>Objetivo 1: Sentar las bases institucionales para un sistema de MFI en Nicaragua, mediante el desarrollo de relaciones de cooperación con el INAFOR y otros organismos gubernamentales, así como con la sociedad civil y el sector privado.</i></p>	
<p>El personal del INAFOR a todos los niveles cooperó con el monitor independiente mediante la planificación e implementación conjunta de misiones de campo en áreas específicas del país, y hay muy buenas perspectivas para la continuación del partenariado con el INAFOR.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con el fin de que se puedan cubrir de forma sistemática todos los títulos forestales del país con misiones de control eficientes en las que se monitoreen las actividades de manejo forestal, deberían acordarse reuniones de planificación regulares entre el INAFOR y el monitor independiente. Donde sea relevante, éstas deberían incluir la participación de otros organismos competentes en la aplicación de la ley. • La planificación sistemática debería hacerse sin perjuicio de responder a casos urgentes que puedan surgir. El desarrollo de confianza con grupos de la sociedad civil y de concienciación pública es fundamental a este efecto, ya que el monitor podría llevar a cabo investigaciones instigadas por preocupaciones específicas derivadas del conocimiento del terreno de dichos grupos.

Conclusiones del Proyecto Piloto de MFI	Recomendaciones para un proyecto de MFI a largo plazo
<p>El poder judicial y otros organismos nicaragüenses de aplicación de la ley (tales como la Fiscalía Ambiental o la Procuraduría Ambiental) han expresado un interés en trabajar de cerca con el monitor independiente. Hasta la fecha no se han establecido mecanismos de colaboración concretos sobre el terreno. A pesar de ello, miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional de Nicaragua han jugado un papel importante en algunas de las misiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se deberían mantener más reuniones con los organismos competentes en la aplicación de la ley, para acordar protocolos específicos de colaboración y así crear sinergias entre los diversos actores que permitan maximizar los recursos disponibles. Las reuniones deberían incluir al monitor y al INAFOR, de forma que no se comprometan la relación efectiva existente entre ambos. • Se deberían establecer mecanismos de seguimiento de los casos de ilegalidad detectados y reportados por el monitor independiente y los organismos de aplicación de la ley. Estos mecanismos deberían funcionar en ambas direcciones: dichos organismos deberían ser informados de forma regular sobre la situación del sector forestal y las posibles ilegalidad detectadas, y, por otra parte, el monitor independiente debería ser puesto al día de forma regular sobre el progreso de casos legales reportados a las autoridades.
<p>El tiempo y presupuesto de los que ha dispuesto el proyecto no permitieron extender el trabajo de MFI de forma que incluyera el establecimiento de relaciones cercanas de trabajo con grupos de la sociedad civil relevantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un proyecto de MFI a largo plazo debería buscar el involucramiento con grupos de la sociedad civil en las diversas regiones de trabajo y el establecimiento de fuertes canales de comunicación. • Deberían identificarse organizaciones locales, ya sean ONG u otras organizaciones (tal y como organizaciones del tipo de defensoría del pueblo), que pudieran asumir el papel de monitor. Deberían además identificarse el apoyo que éstas puedan necesitar para ser reforzadas. En particular, debería priorizarse la preparación de sus capacidades técnicas y legales, así como un entendimiento del estatus “oficial pero independiente” del monitor.
<p><i>Objetivo 2: Generar información confiable sobre las actividades de tala y comercio forestal en regiones específicas del país.</i></p>	
<p>Se han publicado diez informes de misión, así como este Informe General de Actividades, con el objetivo de proporcionar información objetiva y basada en hechos sobre problemas a los que se enfrenta el manejo forestal sostenible en Nicaragua, que se ha presentado a las autoridades forestales y al público en general. Los informes han proporcionado información basada en evidencias documentadas sobre casos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las actividades ilegales en el país deberían ser enfrentadas con carácter de urgencia. La falta de control y de sanción de dichas actividades ha resultado en un clima de impunidad que los operadores ilegales aprovechan. • Algunos de los instrumentos legales principales están obsoletos y deberían ser revisados. En particular, las NTON deberían ser actualizadas urgentemente⁹, en especial hacerse más específicas, ya que muchas de las faltas cometidas durante la implementación de planes de manejo se

⁹ Las NTON son responsabilidad de MAGFOR

<p>específicos, que ilustran la naturaleza y escala de las actividades forestales que se realizan fuera de la ley en algunas de las regiones forestales más importantes del país.</p>	<p>deben a que las NTON no indican claramente los procedimientos a seguir.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se deberían aprovechar las mejoras en el marco legal. La nueva Ley Especial de Delitos contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales proporciona una clara oportunidad para mejorar el manejo forestal y castigar a quienes violan la ley. • Un proyecto de MFI a largo plazo debería analizar el marco legal del sector, especialmente en lo tocante a los derechos de acceso de los pequeños usuarios y propietarios de bosques. Son esenciales los procedimientos y trámites simplificados para estos actores, pero deberían estar protegidos por mecanismos de salvaguardia que reduzcan el riesgo que sean utilizados abusivamente por parte de compañías madereras e individuos influyentes. Esto tiene una implicación directa sobre la gobernanza del sector: aunque exista un sistema de monitoreo y control confiable e independiente, el sector en su totalidad tendrá poca credibilidad si el sistema de administración pública es vulnerable al uso fraudulento de las normas. • La nueva Ley de Delitos Ambientales y la Ley de Veda han contribuido a crear más incertidumbre en el marco legal del sector. Esto dificulta el trabajo de los agentes gubernamentales de control y del monitor, genera inseguridad para empresarios forestales y comunidades, y crea espacio para interpretaciones discrecionales y prácticas corruptas. Un proyecto de MFI a largo plazo podría apoyar los esfuerzos para su reforma y armonización con otras normativas que regulan la actividad forestal sostenible en el país.
<p>Las irregularidades reportadas en los informes de campo revelan una falta de competencia técnica y, en algunos casos, una falta de voluntad para aplicar la ley. También se ha revelado como evidente la falta de personal encargado de esta tarea.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El INAFOR debería desarrollar e implementar un programa exhaustivo de capacitación para su personal a todos los niveles jerárquicos. Éste debería incluir aspectos administrativos (tales como los procesamientos y aprobaciones de permisos forestales) y de trabajo de control en el campo (incluyendo el control de las actividades de tala en sí y los aspectos técnicos relacionados con el manejo forestal). • El Gobierno debería asegurar que se cuentan con los recursos humanos, financieros y materiales adecuados para que la autoridad forestal pueda llevar a cabo sus tareas de forma eficiente.

Conclusiones del Proyecto Piloto de MFI	Recomendaciones para un proyecto de MFI a largo plazo
<p><i>Objetivo 3: Asegurar la objetividad y transparencia de las operaciones de monitoreo llevadas a cabo por las autoridades competentes, a través de la participación de un monitor independiente con credibilidad internacional, y cuyos informes y recomendaciones previa revisión de la autoridad nacional serán hechos públicos.</i></p>	
<p>La implementación conjuntamente con funcionarios del INAFOR de diez misiones de campo ilustró su compromiso para controlar de forma objetiva los planes de manejo seleccionados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aun reconociendo las dificultades presupuestarias que tienen el Estado nicaragüense y sus instituciones públicas, es una prioridad aumentar el número de funcionarios forestales a nivel local y provincial. Todos ellos deberían contar con el apoyo de la sede central, y su desempeño debería ser evaluado de forma regular.
<p>Para cada misión, el monitor independiente produjo un informe que fue entregado al INAFOR y publicado en la página Web del monitor (Global Witness).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo misiones y producir informes debería ser parte normal del trabajo de funcionarios de la administración forestal y otros organismos a cargo de la aplicación de la ley, como un primer paso que asegure el respeto a la misma. Dichos informes podrían ser enviados al comité de revisión para compararlos con los del monitor y para obtener una validación final de los mismos. Ello permitiría al monitor centrarse más en el desempeño de los funcionarios y en los procedimientos, y menos en recabar evidencia primaria, que es un papel que corresponde a los responsables de aplicar la ley.
<p>En febrero de 2007 se estableció un comité de revisión para examinar y validar los informes del monitor independiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para asegurar que todos los puntos de vista se encuentran representados, el comité de revisión debería incluir representantes de los ministerios relevantes, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad de donantes, siempre asegurando que esta amplia representación no haga menos funcional al comité. Se deberían también explorar las posibilidades de valerse para este fin de estructuras ya establecidas, como la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), o las Comisiones Departamentales y Municipales. • Dada su novedad, el desempeño del comité de revisión aún no ha podido ser evaluado. Su principal papel, en cualquier caso, debería ser corroborar que la evidencia se presenta de forma objetiva y que las conclusiones y recomendaciones son consecuencia lógica de dicha evidencia. El comité debería, por último, validar el informe examinado y publicarlo en una página Web apropiada.

Conclusiones del Proyecto Piloto de MFI	Recomendaciones para un proyecto de MFI a largo plazo
<p>Objetivo 4: Fortalecer la capacidad operacional de las autoridades competentes, a través del desarrollo de misiones de campo conjuntas en las que se compartan experiencia y habilidades, metodologías y técnicas de trabajo, entre otros.</p>	
<p>El breve período de implementación del proyecto no permitió afirmar de manera conclusiva que haya habido una mejora significativa en la capacidad operacional de las autoridades competentes. A pesar de ello, sí es cierto que en todas las misiones se ha presentado la oportunidad de compartir habilidades y experiencias, lo cual es un primer paso hacia el cumplimiento de este objetivo último.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • EL MFI a largo plazo debería identificar necesidades específicas que tienen los funcionarios forestales en el terreno, y apoyarles en la mejora de su capacidad para llevar a cabo su trabajo. Se deberían establecer prioridades sobre qué habilidades deberían reforzarse en primer lugar, y se deberían buscar los recursos financieros necesarios para poder hacerlo.
<p>Compartir experiencias y habilidades con los Regentes Forestales que participaron en misiones ha tenido también un efecto positivo. Quienes participaron en las misiones reconocieron sus debilidades y expresaron su voluntad de mejorar en futuras supervisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La figura del Regente Forestal debería ser reevaluada y mejorada. Para conferirles la independencia que precisan para llevar a cabo su trabajo de manera adecuada, es necesario buscar financiamientos alternativos o establecer un mecanismo innovador para canalizar en forma transparente los pagos provenientes de los empresarios madereros que contratan sus servicios (a través, por ejemplo, el establecimiento de un fondo común), tratando así de evitar los pagos directos entre los dos actores. • Se deberían proporcionar los fondos apropiados para la implementación de las Auditorías Forestales establecidas en la Ley Forestal. Un MFI a largo plazo podría apoyar la construcción y fortalecimiento de este nuevo mecanismo, asegurando que sea robusto, efectivo y transparente. Para ello es fundamental que haya un renovado compromiso de la comunidad donante en seguir apoyando procesos de mejora de la gobernanza forestal.