



# GOBERNABILIDAD LOCAL, ANTICORRUPCIÓN Y REDD+ EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPLORANDO SINERGIAS PARA FORTALECER TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS



**GOBERNABILIDAD LOCAL, ANTICORRUPCIÓN  
Y REDD+ EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
EXPLORANDO SINERGIAS  
PARA FORTALECER  
TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS**

**Autora:  
Beatriz Garcia**



## **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD**

### **CENTRO REGIONAL PNUD - PANAMA**

**Freddy Justiniano**

DIRECTOR a.i PNUD CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Gerardo Berthin**

ASESOR DE POLITICAS DE GOBERNABILIDAD LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

**Maria Angelica Vásquez**

CONSULTORA - DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD LOCAL

### **DIRECCIÓN REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PNUD – NUEVA YORK**

**Álvaro Pinto**

COORDINADOR DEL AREA DE PRÁCTICA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

### **PROGRAMA ONU-REDD**

**Estelle Fach**

ANALISTA DE PROGRAMA, GESTIÓN DE CONOCIMIENTO Y GOBERNABILIDAD (REDD)  
PNUD

**AUTORA**

**Beatriz Garcia**

**Versión Original en Inglés**

**Traducido al español por Adriana Velasco**

**SEPTIEMBRE 2011**

Los análisis y recomendaciones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de Naciones Unidas o del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



## Contenido

Presentación .....	9
Listado de Acrónimos.....	11
Agradecimientos .....	15
Capítulo 1 .....	19
Introducción.....	19
Capítulo 2 .....	33
Gobernabilidad Forestal y Medidas Anticorrupción en América Latina.....	33
Capítulo 3 .....	45
Respuestas de la Gobernabilidad Local a los Riesgos de Corrupción en el Sector Forestal: Casos en Brasil y Bolivia .....	45
Capítulo 4 .....	65
Lecciones Aprendidas y Principales Recomendaciones.....	65
Anexos.....	73
Bibliografía .....	83





## Presentación

La iniciativa Regional de **Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales** (TRAALOG) comenzó en abril del 2010. El TRAALOG ha sido financiado por el Fondo Fiduciario Temático de Gobernabilidad Democrática (*Democratic Governance Thematic Trust Fund*, DGTTF), el Programa Temático Global sobre Anticorrupción para la Efectividad del Desarrollo (*Global Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness*, PACDE), y el Fondo Fiduciario España-PNUD. El TRAALOG es una iniciativa del Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD (RBLAC) y es implementada por el Centro Regional para América Latina y el Caribe, PNUD en Panamá.

El TRAALOG apunta a iniciativas pequeñas a nivel local que pueden ser ampliadas al ámbito nacional a través de políticas públicas, desarrollo de capacidades y alianzas. Una de las principales actividades del TRAALOG es promover el desarrollo y la sistematización de productos y herramientas de conocimiento, concentrándose en iniciativas específicas destinadas a aumentar la transparencia y rendición de cuentas, así como incorporar cuestiones de lucha contra la corrupción en otras áreas, tales como al acceso a la información, ética, cambio climático, salud, Objetivos de Desarrollo del Milenio y auditoría social. La idea es que estos productos de conocimiento sirvan como medios para generar interés y debate entre las oficinas de país del PNUD, dentro y fuera de la región, en Centros de Servicios Regionales y otras unidades del PNUD y de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como profesionales de desarrollo y gobernabilidad democrática.

Del mismo modo, se espera que estos productos de conocimiento sirvan como referencia en el seguimiento de iniciativas y en la búsqueda de oportunidades para una replicación. Estos también pueden ser utilizados para desarrollar y apoyar proyectos y programas, así como actividades regionales. Estos productos de conocimiento son el resultado de alianzas con una serie de Oficinas de País del PNUD, donantes, consultores y expertos asociados, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Todos ellos ayudaron a identificar experiencias que proporcionan información práctica y valiosa referente a mejorar la gobernabilidad democrática e incrementar transparencia y la rendición de cuentas.

Estos productos de conocimiento no pretenden ser prescriptivos. Más bien, su objetivo es:

- Proporcionar ejemplos de actividades de transparencia y rendición de cuentas;
- Generar debate y diálogo de políticas;
- Ilustrar prácticas;
- Presentar herramientas, metodologías, enfoques y estructuras;
- Resaltar estudios de caso;
- Guiar a lectores a recursos adicionales.

**Gerardo Berthin**

Asesor de Políticas

Área de Gobernabilidad Democrática

Centro Regional para América Latina y el Caribe, PNUD



## Listado de Acrónimos

ABT	Autoridad de Bosques y Tierras (Bolivia)
AFEAM	Agencia de Desarrollo del Estado de Amazonas ( <i>Agencia de Fomento do Estado do Amazonas</i> )
ASLs	Asociaciones Sociales del Lugar (Bolivia)
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo de Brasil ( <i>Banco Nacional do Desenvolvimento</i> )
BOLFOR	Proyecto de Manejo Forestal Sostenible de Bolivia
CCIEA	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas
CECLIMA	Centro Estatal de Cambio Climático ( <i>Centro Estadual de Mudanças Climáticas</i> )
CEUC	Centro Estatal de Unidades de Conservación ( <i>Centro Estadual de Unidades de Conservação</i> )
CICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal Internacional
CMF	Consejo de Manejo Forestal (Bolivia)
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
CO <sub>2</sub>	Dióxido de Carbono
CO <sub>2</sub> e	CO2 equivalente
COP	Conferencia de las Partes
DNP	Documento Nacional de Programa (UN-REDD)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAS	Fundación Amazonas Sustentable
FEMA	Fundación Estatal de Medio Ambiente ( <i>Fundação Estadual de Meio Ambiente</i> )
LFCGC	Ley Forestal, Cumplimiento, Gobernabilidad y Comercio

FUNBIO	Fondo Brasileño para la Biodiversidad ( <i>Fundio Brasileiro para Biodiversidade</i> )
GCF	Grupo de Trabajo del Gobernador sobre Clima y Bosques (Brasil)
GECAM	Grupo Estratégico de Combate a los Crímenes Ambientales (Brasil)
IBAMA	Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables ( <i>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis</i> )
IDESAM	Instituto de Conservación y Desarrollo Sostenible del Amazonas ( <i>Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas</i> ) – (Brasil)
IDR	Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá INPE Instituto Nacional para la Investigación Espacial de Brasil ( <i>Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais</i> )
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria (Bolivia)
IPAAM	Instituto de Protección Ambiental de Amazonas del Estado de Amazonas (Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas) – (Brasil)
ITEAM	Instituto de Tierras de Amazonas (Instituto de Terras do Amazonas)
ITTO	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PACDE	Programa Temático Global sobre Anticorrupción para la Efectividad del Desarrollo (Global Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness)
PAS	Plan Amazonía Sostenible (Plano Amazônia Sustentável)
PMF	Planes de Manejo Forestal
PMFSPS	Plan de Manejo Forestal Sostenible con Procedimientos Simplificados ( <i>Plano de Manejo Florestal Sustentável com Procedimentos Simplificados</i> )
PND	Programa Nacional de Desarrollo

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPG7	Programa Piloto para Conservar la Selva Tropical Brasileña
PSA	Pagos por Servicios Ambientales
SDB	Sistemas de Distribución de Beneficios
SDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Amazonas
SEMA	Secretaría de Estado de Medio Ambiente de Mato Grosso
SEUC	Sistema Estatal de Unidades de Conservación ( <i>Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas</i> ) (Estado de Amazonas)
SLAPR	Sistema de Planificación de Zonas de Tierra (Sistema de Licenciamiento Ambiental em Propriedade Rural)
TRAALOG	Iniciativa Regional Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales
UNCDF	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
UNFF	Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques
UN-REDD	Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación de los Bosques en los Países en Desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



## Agradecimientos

Este documento fue preparado por Beatriz García para la Iniciativa Regional Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales (TRAALOG), una iniciativa del Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD (RBLAC) implementada por el Centro Regional para América Latina y el Caribe, PNUD en Panamá. La autora quiere agradecer el asesoramiento, los insumos y valiosos comentarios y contribuciones de Gerardo Berthin (PNUD) y Estelle Fach (PNUD-REDD), quienes ofrecieron también orientación en todas las fases del estudio. También se recibieron valiosos comentarios e insumos de Pierre Yves Guedez, Vanessa Retana, Jason Portner y Clare Romanik del PNUD, de Gabriel Labbate del PNUMA, de Lisa Ogle (Consultora Independiente), y de Amelia Thorpe (Oficina de las Defensores del Medio Ambiente [*Environmental Defender's Office*])





# INTRODUCCIÓN



## Capítulo 1

### Introducción

#### 1.1 Antecedentes del estudio

Este estudio analiza el rol de las instituciones de gobernabilidad local en la prevención de los riesgos de corrupción en el sector forestal de América Latina y el Caribe (ALC). El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2010, titulado *Manteniendo el rumbo: El manejo de los riesgos de corrupción relativos al cambio climático*, aporta recomendaciones sobre cómo abordar estos riesgos en el contexto de REDD+, e indica la necesidad de “fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones y sistemas de gobernabilidad locales.”<sup>1</sup> El presente estudio complementa ese informe, 1) por medio del análisis de dos estudios de casos que muestran cómo han sido abordados los riesgos de corrupción por los gobiernos locales en ALC y 2) rescatando algunas lecciones aprendidas de estas experiencias que pueden ser aplicadas en el contexto de REDD+. El estudio se centra en tres aspectos, todos importantes para el PNUD: el cambio climático, la anticorrupción y la gobernabilidad local. Su objetivo es proporcionar insumos para REDD +, y también para el Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática.

##### 1.1.1 El Apoyo del PNUD a los Esfuerzos Anticorrupción

Desde principios de la década de 1990, el PNUD ha apoyado a los países para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad de sus sistemas nacionales.<sup>2</sup> A partir de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) de 2005 y otros instrumentos regionales contra la corrupción, el PNUD ha ayudado a los países miembros a implementar esas normas internacionales. Por ejemplo, proporciona asesoramiento sobre políticas, difunde productos de conocimiento y ayuda a mejorar el rol de vigilancia social que tienen los medios de comunicación y la sociedad civil. Las Oficinas de país del PNUD asisten a los países en la formulación de leyes y políticas contra la corrupción y fortalecen su capacidad institucional. El PNUD ha elaborado un programa mundial de lucha contra la corrupción, el *Programa Temático Global sobre Anticorrupción para la Efectividad del Desarrollo* (PACDE) 2008-2011, para ayudar a que los países mejoren la gobernabilidad. Así también en materia de anticorrupción, se esfuerza por incorporar iniciativas anticorrupción en todas sus áreas de trabajo, como las de cambio climático, reducción de la pobreza y recuperación postconflicto, entre otras.

##### 1.1.2 El PNUD y la Gobernabilidad Democrática

En América Latina y el Caribe, el análisis de la gobernabilidad local, la lucha contra la corrupción y el cambio climático son temas de investigación relativamente nuevos. En la mayoría de los países de la

---

<sup>1</sup> A. Thorpe, L. Ogle, *Manteniendo el rumbo: El manejo de los riesgos de corrupción relativos al cambio climático*, PNUD (2010), p. 11 (En adelante: Informe sobre Corrupción y Cambio Climático del PNUD 2010), p. 5.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 11.

región ALC, los esfuerzos del desarrollo durante las últimas tres décadas han estado acompañados por un intento de modernizar las instituciones públicas y mejorar la gobernabilidad democrática. Fortalecer a los gobiernos sub-nacionales y hacerlos más transparentes y responsables es una parte integral del proceso de hacer que las instituciones públicas sean más eficientes, efectivas y responsables ante los ciudadanos.

A pesar de que las prácticas de corrupción se producen en todas las sociedades y en todos los niveles, los gobiernos sub-nacionales de los países con democracias jóvenes (como la mayoría en la región de América Latina y el Caribe) son particularmente vulnerables. La gobernabilidad local, la descentralización y la desconcentración del poder y las responsabilidades, han traído consigo nuevos retos y oportunidades para los gobiernos sub-nacionales de la región. Una mayor responsabilidad financiera, el aumento de poderes discrecionales y nuevas responsabilidades para la prestación de servicios han creado oportunidades para mejorar la gobernabilidad local. Sin embargo, también han traído mayores riesgos y ha aumentado la atención prestada a las vulnerabilidades institucionales, especialmente para gestionar asuntos tan complejos como el cambio climático.

Los gobiernos locales se encuentran más cerca de los ciudadanos y, por tanto, la falta de transparencia y de rendición de cuentas y la prevalencia de prácticas corruptas pueden tener un impacto más inmediato y corrosivo para la gobernabilidad democrática que en otros niveles de gobierno. Las prácticas de corrupción a nivel local no son muy diferentes a las que ocurren a nivel nacional; lo que puede variar son las herramientas de lucha contra la corrupción utilizadas en cada caso. A nivel nacional se han adoptado leyes anticorrupción como las vinculadas con el acceso a la información, la protección de denunciantes, la libertad de expresión, la participación ciudadana y el servicio público. En el ámbito local, las leyes anticorrupción específicas son menos comunes, pero en muchos países los gobiernos sub-nacionales tienen suficiente autonomía como para aprobar ordenanzas y decretos municipales que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas. Además, las leyes, políticas e instituciones que combaten las prácticas ilegales también pueden ser útiles para luchar contra la corrupción.

La corrupción y los desafíos de la transparencia y la rendición de cuentas a nivel local varían entre los gobiernos sub-nacionales de un mismo país, y entre los países de la región, en base a las responsabilidades asignadas y sus capacidades administrativas e institucionales. En todo caso, los gobiernos locales tienden a estar en mejores condiciones para manejar ciertos riesgos de corrupción debido al conocimiento específico del contexto local y la proximidad con las posibles prácticas y actores corruptos. Por ello los gobiernos sub-nacionales de América Latina y el Caribe pueden tener un papel clave en la lucha contra los riesgos de corrupción, especialmente cuando REDD+ entre en la fase de implementación. Mientras que los gobiernos nacionales tienden a estar más involucrados en la fase de diseño de REDD+ (por ejemplo, en la construcción de marcos nacionales, el establecimiento de las líneas de base nacionales o la creación de sistemas de distribución de beneficios), los gobiernos locales pueden tener un papel más importante en la implementación de las actividades de REDD+.

El Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática de América Latina y el Caribe del PNUD reconoce claramente la importancia de contar con instituciones sólidas, transparentes y responsables a nivel sub-

nacional para articular políticas públicas en el sector forestal y la gestión de riesgos. La Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe (DRALC) apoya los esfuerzos de los actores a nivel sub-nacional para fortalecer la gobernabilidad democrática y desarrollar una democracia de ciudadanos y ciudadanas, y uno de sus principales resultados en esta área es el fortalecimiento de las instituciones de gobernabilidad para que sean más responsables y efectivas. Por ejemplo, la Iniciativa Regional de Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales (TRAALOG) se centra en asistir a un número seleccionado de Oficinas de país del PNUD en América Latina y el Caribe para abordar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales a fin de incorporar la temática anticorrupción.

El proyecto TRAALOG es parte de un esfuerzo por articular los temas de transparencia en los gobiernos sub-nacionales que comenzó en 2008, cuando se celebró en Lima el primer encuentro de la Comunidad de Práctica del PNUD sobre Anticorrupción en América Latina y el Caribe. En junio de 2009 se llevó a cabo en Bogotá el segundo encuentro de la Comunidad de Práctica sobre Anticorrupción, y proporcionó una cantidad de aportes sobre las necesidades de las Oficinas de país. Además, en 2009 se realizó un mapeo de las iniciativas de lucha contra la corrupción realizadas por las Oficinas de país del PNUD, lo que contribuyó a generar un inventario de actividades, temas y oportunidades potenciales, incluyendo el cambio climático.

#### **Recuadro 1: Definiciones<sup>3</sup>**

Los **gobiernos locales** pueden ser definidos como instituciones formales con el mandato de proveer una variedad de bienes y servicios públicos a nivel sub-nacional.

La **gobernabilidad local** se refiere a las formas en que se realiza la toma de decisiones a nivel local, sujeto, en diversos grados, al escrutinio y la supervisión de los ciudadanos, es abierta y transparente, vinculada a normas, y participativa.

**Las instituciones de gobernabilidad local** varían de país a país, pero por lo general incluyen gobiernos (municipales, estatales, provinciales, comunitarios), una variedad de otras instituciones con propósitos específicos (agua, salud, educación). Estas instituciones de gobernabilidad local son medios a través de los cuales se ofrecen servicios y se implementan políticas públicas en áreas tales como uso de tierras y planificación, carreteras, servicios básicos, tránsito público, desarrollo económico, servicios de salud, entre otros. Las instituciones de gobernabilidad local son también medios a través del cual los ciudadanos puedan involucrarse en el proceso de toma de decisiones y puedan ejercer control social y demandar transparencia y rendición de cuentas.

<sup>3</sup> PNUD, UNCDF, PNUMA (2010), *Gobernabilidad Local y Cambio Climático*, Documento de discusión, pp. 7-8.

### 1.1.3. El Apoyo del PNUD a la Gobernabilidad Democrática en REDD+

En 2008, el PNUD aprobó una estrategia de cambio climático para mejorar la capacidad de los países en desarrollo para tomar decisiones informadas sobre políticas e inversiones, con el objetivo de reducir la pobreza (en línea con los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas<sup>4</sup> del año 2000) y limitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).<sup>5</sup> El PNUD, la FAO y el PNUMA establecieron en 2008 el Programa ONU-REDD para apoyar actividades de demostración de REDD+, ayudando a los países a diseñar estrategias nacionales REDD+, monitorear la cobertura forestal y las reservas de carbono y desarrollar proyectos piloto (*actividades de preparación*).<sup>6</sup> El Programa ONU-REDD trabaja con 35 países socios, entre ellos 12 países de América Latina; cuatro de estos (Bolivia, Ecuador, Panamá y Paraguay han recibido fondos para implementar Programas Nacionales de ONU-REDD (Ver Anexo 1: **Programas Nacionales de ONU-REDD en América Latina y el Caribe**

El Banco Mundial aloja al Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, y este es la otra principal plataforma multilateral para la preparación de REDD+.<sup>7</sup> Entre las iniciativas bilaterales se incluyen, por ejemplo, la Iniciativa Internacional sobre el Clima y los Bosques de Noruega, y la Iniciativa Internacional para el Carbono Forestal de Australia (Asia-Pacífico), entre otros

### 1.1.4. ¿Por qué Confrontar los Riesgos de Corrupción en REDD+?

Detrás de REDD+ está la idea de que los países en desarrollo deben ser compensados económicamente por preservar sus bosques y reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal.<sup>8</sup> Fue propuesta por primera vez en 2005 por Papúa Nueva Guinea y Costa Rica en la 11ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC-COP-11) y desde entonces se ha venido discutiendo principalmente bajo el ámbito de las Naciones Unidas. El debate se limitó inicialmente a la deforestación (la sigla entonces era RED), pero luego se amplió para incluir la degradación forestal (la segunda D en REDD), y la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono (el “más” ahora en el acrónimo de REDD+ o REDD-plus).<sup>9</sup>

REDD+ fue incluido en el Plan de Acción de Bali (CMNUCC-COP-13), que invitó a los Estados a reducir las emisiones de la deforestación sobre una base voluntaria y llevar a cabo “actividades de demostración.”<sup>10</sup> Posteriormente, el Acuerdo de Copenhague de 2009 aprobado en la CMNUCC-COP-15, demandó el “establecimiento inmediato de un mecanismo de inclusión de REDD+ para permitir la movilización de

<sup>4</sup> A/RES/55/2, 18 de septiembre de 2000.

<sup>5</sup> PNUD (2009) *Informe Anual 2009*, p. 26. Sobre la estrategia de cambio climático véase, Cambio Climático en PNUD (2008), *Scaling up to Meet the Challenge*.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>7</sup> Informe sobre Corrupción y Cambio Climático del PNUD 2010, p. 29.

<sup>8</sup> Banco Mundial (2008), *Global Monitoring Report: Millennium Declaration Goals and the Environment*, p. 228.

<sup>9</sup> N. Olsen y J. Bishop *The Financial Costs of REDD: Evidence from Brazil and Indonesia*, IUCN, 2009, p. 3.

<sup>10</sup> Decisión 2/CP.13, FCCC/CP/2007/6/Add.1, p. 8.

recursos financieros de los países desarrollados.”<sup>11</sup> Al concluirse la 16<sup>ta</sup> Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP-16) celebrada en México en Diciembre del 2010, un marco para REDD+ se define en los “Acuerdos de Cancún”<sup>12</sup> con una serie de detalles sobre los objetivos, el alcance, la escala, elementos, las fases, al igual que las garantías sociales y ambientales. Sin embargo, aún se debe definir el diseño final del mecanismo REDD+. Dado que no existe tal mecanismo en virtud del Protocolo de Kyoto, hasta el momento los créditos de carbono de la deforestación evitada y la degradación forestal se limitan a los mercados voluntarios.

En la práctica, REDD+ puede encontrar muchos desafíos, en particular el contexto de débil gobernabilidad de la mayoría de los países forestales. La corrupción podría ser una de las principales barreras para un mecanismo REDD+ efectivo. REDD+ tomará lugar en el contexto de un sector forestal, donde se estima que actualmente el valor de la madera talada ilegalmente es de US\$10 a 23 billones cada año, en parte debido a la corrupción profundamente arraigada, donde los activos forestales son utilizados para el enriquecimiento personal o para la compra de apoyo político o influencia.<sup>13</sup> En la mayoría de los países de América Latina, la corrupción en el sector forestal se encuentra muy extendida, estableciendo un contexto social, económico y político que puede afectar adversamente a REDD+. La corrupción puede ocurrir en todos los niveles de administración (nacional, federal, intermedio, municipal, comunal) y tanto en el diseño como en la implementación de REDD+. Puede que no esté restringida sólo al sector forestal, sino que también involucre a otros, como la administración de tierras, la reforma agraria, el comercio, entre otros. Es entonces fundamental hacer frente a los riesgos de corrupción en el contexto de REDD+ a fin de aumentar la confianza de los donantes e inversores potenciales, asegurar la financiación a largo plazo del mecanismo REDD+, y también evitar la “fuga” de actividades REDD+ a las regiones/países con normas anticorrupción menos estrictas. En ausencia de medidas anticorrupción, REDD+ podría convertirse en una fuente adicional de corrupción. El informe del PNUD de 2010 sobre la corrupción y el cambio climático identificó los mayores riesgos de corrupción durante las etapas de diseño e implementación de REDD+, que se resumen en la Tabla 1.

Mientras que REDD+ puede ser en sí una fuente de corrupción, también puede ayudar a prevenirla. Cuando se compara con mecanismos existentes, tales como los sistemas de auditoría forestal, la investigación y el control social, el programa REDD+, en cambio, será objeto de una mayor supervisión por parte de una gama más amplia de instituciones. Estas instituciones incluyen los Ministerios de Medio Ambiente, Asuntos Exteriores y Comercio, organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos de la sociedad civil, donantes internacionales e inversores. Las organizaciones internacionales (en particular la CNUCC), donantes e inversionistas legítimos también podrían ejercer algún grado de control sobre las actividades de REDD+. El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) de la CNUCC, que tiene a su cargo el establecimiento de directrices

<sup>11</sup> Párrafo 6, FCCC/CP/2009/L.7, 18 de diciembre de 2009.

<sup>12</sup> Decisión 1/CP.16

<sup>13</sup> Transparencia Internacional (2011), *Global Corruption Report Climate Change*, p. 299.

**Tabla 1:** Ejemplos de Riesgos de Corrupción en REDD+<sup>14</sup>

Diseño de REDD+	
Etapas	Prácticas de Corrupción
Planificación del uso de la tierra	<p>Las sociedades madereras que procuran influir en la formulación de proyectos sobre el uso de la tierra pueden sobornar a los empleados para que las concesiones con un valor alto sean excluidas de REDD+, al mismo tiempo que se ejerce presión para que se incluyan las zonas ya degradadas (explotación selectiva de los bosques).</p> <p>Los formuladores de proyectos, las empresas multinacionales o los poderosos dirigentes de agroindustrias pueden sobornar a funcionarios públicos para garantizar que sus tierras (o las que sean de su interés) sean incluidas en REDD+, o bien, que se excluyan.</p>
Tenencia de la tierra y derechos sobre recursos naturales	<p>Impedir el reconocimiento de los derechos de tenencia consuetudinaria de la tierra formales o informales, por lo que las élites políticas pueden ignorar los títulos de propiedad y capturar las sumas atribuidas a REDD+.</p> <p>Adoptar un marco de REDD+ aparentemente congruente con la tenencia consuetudinaria, por ejemplo que reconoce los títulos de propiedad consuetudinarios registrados, pero que al mismo tiempo no proporciona el apoyo financiero y administrativo necesario para aumentar la capacidad para el proceso de registro de las tierras (“corrupción por omisión”).</p>
Otorgamiento de derechos de carbono	<p>Los actores corruptos pueden tratar de “legalizar” la corrupción. Por ejemplo, las élites políticas pueden tratar de vincular los derechos de carbono a la propiedad estatal de los bosques, excluyendo así cualquier reivindicación de derechos de carbono de aquéllos que poseen o reclaman derechos de propiedad consuetudinarios.</p>
Establecimiento de niveles de emisión de referencia	<p>Inflando artificialmente la línea de base para aumentar el nivel de reducción de emisiones, y por lo tanto los ingresos de REDD+ que posteriormente puede ser reclamados. Esto permitiría a los empleados corruptos apropiarse del “excedente” una vez que la tasa real de deforestación /degradación sea corroborada.</p>
Diseño de sistemas de distribución de beneficios (SDB)	<p>Los SDB pueden estar influenciados por la captura del Estado, el nepotismo y el favoritismo, que podrían influir en el diseño de los SDB a nivel nacional, provincial y local.</p>

<sup>14</sup> Resumido del Informe sobre Corrupción y Cambio Climático del PNUD 2010.



Implementación de REDD+	
Etapas	Prácticas de Corrupción
Administración de tierras	<p>Sobornar a funcionarios del sector público para crear de manera fraudulenta títulos de propiedad o registrar títulos sobre tierras pertenecientes al Estado a nombre de individuos particulares o empresas.</p> <p>Sobornar a funcionarios del sector público para que pasen por alto reclamos duplicados de títulos de propiedad consuetudinarios.</p>
Zonificación aislada	Las empresas madereras podrían sobornar a un funcionario para que una parcela determinada sea integrada a REDD+, para después revocar la designación de tal parcela y poder reactivar la concesión de tala sobre dichos terrenos.
Derechos de emisión de carbono	<p>Los formuladores de proyectos, las sociedades madereras o las élites locales podrían sobornar a funcionarios de la administración de la tenencia de las tierras para que generen derechos de emisión de carbono sobre parcelas específicas a nombre del actor corrupto, quien podría entonces revender los derechos a un tercero y luego desaparecer con las ganancias. Esto podría darse sin el conocimiento o consentimiento de los pueblos indígenas u otras comunidades locales que poseen, utilizan u ocupan el territorio.</p> <p>Lavado de dinero a través de la compra y reventa de derechos de carbono.</p>
Riesgos relativos a la medición del carbono	<p>Los funcionarios del sector público pueden sobreestimar la cantidad de emisiones evitadas y de reducciones de emisiones en contraste con la línea base, a fin de inflar los ingresos por REDD+ y, posteriormente, apropiarse de estos “excedentes” generados por las élites políticas o funcionarios públicos.</p> <p>Quienes formulan los proyectos podrían sobornar a funcionarios del sector público para que falsifiquen las reducciones de emisiones declaradas en los proyectos para asegurar ingresos adicionales.</p>

metodológicas comunes,<sup>15</sup> podría proporcionar una guía estricta sobre algunos aspectos, como en el establecimiento de niveles de emisión de referencia y la medición de emisiones de carbono, reduciendo así algunos riesgos de corrupción asociados. A nivel nacional, los países deberían desarrollar sistemas de monitoreo de actividades de REDD+ que podrían ser una herramienta para prevenir la

<sup>15</sup> El OSACT tiene a su cargo los aspectos técnicos relacionados con REDD, especialmente los asuntos metodológicos. En particular, la Decisión 2/CP.13 (párrafo 7 (a) y 11) establece que el OSACT debe “emprender un programa de trabajo sobre cuestiones metodológicas relacionadas con una serie de enfoques políticos e incentivos positivos.”

corrupción. Además, el apoyo en la preparación para REDD+, incluyendo el que ha sido ofrecido por el ONU-REDD, ha sido puesto en la participación de la sociedad civil y las poblaciones indígenas, a fin de crear una oportunidad para el fortalecimiento de los sistemas de controles y contrapesos, involucrando la supervisión de los actores locales. REDD+ también tiene el potencial para mejorar la gobernabilidad de los bosques, ya que puede convertirse en la principal fuente de financiamiento para las reformas de la gobernabilidad forestal.

En este contexto, el Programa ONU-REDD ha incluido la lucha contra la corrupción como un tema clave en su Estrategia de Programa de los próximos cinco años.<sup>16</sup> El PNUD es la agencia líder en el campo de la gobernabilidad y la transparencia para el Programa ONU-REDD.<sup>17</sup> En particular, el PNUD ayuda a los países desarrollando marcos institucionales para contar con sistemas de distribución de beneficios que sean equitativos, transparente y responsables en el contexto de REDD+, construyendo sistemas y garantías de gobernabilidad nacionales eficaces e incluyentes, asegurando la integridad de los sistemas fiduciarios que gestionan los ingresos de REDD+ y creando mecanismos de múltiples actores que involucren a las comunidades locales e indígenas.

## **1.2 Alcance y metodología**

### **1.2.1. Objetivo**

El propósito de este estudio exploratorio es:

- Examinar cómo las instituciones de gobernabilidad local en América Latina están actualmente atacando los riesgos de corrupción en el sector forestal, incluyendo tanto las medidas para prevenir como para reprimir las prácticas corruptas.
- Extraer buenas prácticas y lecciones aprendidas a partir de estudios de casos seleccionados.
- Aportar insumos al Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática y a otras áreas de práctica relevantes del PNUD y agencias de la ONU sobre cómo fortalecer la actual estructura institucional y organizativa para que puedan ser aplicadas en el contexto de REDD+.
- Formular recomendaciones, incluyendo al PNUD, sobre cómo pueden ser aplicadas las mejores prácticas en el contexto de REDD+.

### **1.2.2. Metodología y Justificación**

Este trabajo utiliza un enfoque basado en casos para formular recomendaciones sobre cómo las mejores prácticas en América Latina podrían ser aplicadas en el contexto de REDD+. Los estudios de casos fueron seleccionados a través de una revisión de diferentes cuerpos de la literatura, incluyendo pero no limitado a los temas de gobernabilidad democrática, corrupción, tala ilegal, REDD+, pagos por servicios ambientales, gobernabilidad local y descentralización. Se realizaron algunas consultas a algunas

---

<sup>16</sup> ONU-REDD, *Estrategia de Programa de ONU-REDD 2011-2015*, p. 10. Véase también ONU-REDD (2010), *Alcance del trabajo sobre anticorrupción del Programa*.

<sup>17</sup> *Estrategia de Programa de ONU-REDD 2011-2015*, p. 14.

instituciones en los países seleccionados donde proyectos piloto de REDD+ se encuentran activos en la actualidad.

¿Por qué esos países seleccionados? Los estudios de casos se refieren a las experiencias en dos países latinoamericanos, Brasil y Bolivia, que son países REDD+, poseen una superficie forestal rica y han adquirido experiencia en albergar proyectos piloto REDD+, así como otros proyectos destinados a reducir las emisiones de la deforestación. Estos países han desarrollado, en diferente grado, un proceso de descentralización, el cual les ha otorgado un papel más importante a los gobiernos locales en la administración forestal. Cada uno de los casos seleccionados posee una experiencia particular en el nivel sub-nacional que puede ser relevante para futuras medidas anticorrupción a ser realizadas en el contexto de REDD+. Los estudios de casos se refieren a países para los cuales los gobiernos locales tienen diferentes estructuras, competencias y funciones. A los efectos de este trabajo, se utilizarán de manera indistinta los términos de gobiernos *sub-nacionales*, *locales* y *municipales*. El estado actual de los Programas Nacionales de ONU-REDD en América Latina y el Caribe se presenta en el Anexo 1.

### 1.3. Lecciones aprendidas y principales recomendaciones

Las principales lecciones aprendidas y recomendaciones para hacer frente a los riesgos de corrupción a nivel sub-nacional y en el contexto de REDD+ analizadas en este documento incluyen:

- Los gobiernos locales desempeñan actualmente un papel más importante en la administración forestal debido al proceso de descentralización observada en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En vista de esto, las instituciones de gobernabilidad local deben tener un rol más activo en la prevención y represión de la corrupción.
- Si bien los gobiernos municipales tienen un papel más importante en la administración forestal y, en algunos casos, disponen de mayores fondos, aún carecen de la capacidad técnica y humana para hacer frente a la corrupción de manera adecuada.
- En general, los países de América Latina y el Caribe poseen sólidos marcos legales e institucionales de lucha contra la corrupción, mientras que las leyes, políticas y mecanismos anticorrupción específicos en el sector forestal son menos comunes. En la mayoría de los países, la aplicación de la ley y su cumplimiento siguen siendo aun débiles.
- Las leyes, políticas y mecanismos específicos contra la corrupción son menos comunes en el ámbito local. Ante la ausencia de organismos anticorrupción específicos, las instituciones de gobernabilidad local a cargo del control forestal y la aplicación de la ley pueden jugar un papel clave en la detección y eliminación de la corrupción.
- Ciertas medidas tomadas a nivel sub-nacional son útiles en la prevención de la corrupción, en particular aquéllas que mejoran la gestión sostenible de los bosques, garantizan el acceso de las comunidades locales e indígenas a los recursos forestales, y permiten la supervisión de las operaciones forestales.
- La corrupción puede ocurrir en todos los niveles de la administración (nacional, federal, intermedia, municipal, comunal) y tanto en el diseño como en la implementación de REDD+.

Además, puede que no esté restringida al sector forestal, sino que involucre a otros sectores, como la administración de tierras, la reforma agraria, el comercio, entre otros.

- REDD+ incluye riesgos de corrupción que pueden diferir de los observados en el sector forestal (por ejemplo, en relación con la tala ilegal, el movimiento de la madera y los productos de madera, y evitar el pago de los cargos forestales). Los riesgos de corrupción específicos de REDD+ pueden ocurrir, por ejemplo, en la asignación de derechos de carbono, en el establecimiento de líneas de referencia de las emisiones, o en el diseño de sistemas de distribución de beneficios.
- REDD+ puede ayudar a reducir la corrupción en el sector forestal si el problema se aborda de manera adecuada. En comparación con las actuales medidas contra la corrupción, como los sistemas de auditoría forestal, la investigación y el control social, REDD+ será objeto de una mayor supervisión por parte de una amplia gama de instituciones.

### **Principales recomendaciones**

La asistencia del PNUD para prevenir y reprimir la corrupción a nivel sub-nacional en las etapas de diseño e implementación de REDD+ es crucial no sólo para el éxito de REDD+, sino también, lo que es más importante, para fortalecer la arquitectura de la gobernabilidad democrática de los gobiernos sub-nacionales.

Este estudio recomienda que el PNUD apoye a los socios del Programa ONU-REDD en América Latina y el Caribe para lograr lo siguiente:

- Crear conciencia y comprensión acerca de REDD+ y los riesgos de corrupción asociados entre las instituciones de gobernabilidad local (incluyendo las comunidades locales e indígenas y las instituciones de la sociedad civil).
- Identificar, durante la etapa de diseño de REDD+, 1) los riesgos de corrupción específicos de REDD+ a nivel sub-nacional, 2) las instituciones de gobernabilidad local (incluyendo las comunidades indígenas y la sociedad civil) que sean más adecuadas para tomar medidas anticorrupción si no existieran instituciones específicas de lucha contra la corrupción en ese nivel, y 3) proponer medidas preventivas contra la corrupción.
- Diseñar medidas anticorrupción específicas para REDD+, clarificar el papel de las instituciones de gobernabilidad local e introducir estas propuestas en las Estrategias Nacionales de REDD+ de los países de América Latina y el Caribe Nacional.
- Diseñar e implementar una estrategia para mitigar los riesgos de corrupción identificados durante la fase de diseño de REDD+. En particular, se requiere apoyo para mejorar la capacidad de las instituciones de gobernabilidad local para investigaciones, colaboración con entidades nacionales, monitorear el sistema de denuncias a nivel local en relación con las actividades de REDD+, y asegurar protección de los denunciantes.
- Involucrar a las comunidades locales e indígenas y a las instituciones de la sociedad civil en el monitoreo de la toma de decisiones y de las actividades de REDD+, por ejemplo, mediante la creación de comités de supervisión. Estos organismos pueden controlar, por ejemplo, si los

derechos de propiedad de la tierra son respetados, si los ingresos por REDD+ se reparten equitativamente, y/o si la toma de decisiones de REDD+ es transparente, entre otros.

- Promover una mayor transparencia en las decisiones sobre el uso y la distribución de los recursos, así como en el cambio climático, la gestión forestal y las políticas de REDD+. Esto podría implicar, por ejemplo, dar a conocer los resultados del monitoreo periódico y las evaluaciones sobre el cambio climático, el manejo forestal y los asuntos vinculados a REDD+, o realizar campañas de sensibilización pública acerca de los costos de una mala gestión y de prácticas corruptas.
- Utilizar la CNUCC y la CICC como guías para desarrollar marcos integrales anticorrupción entre los socios del Programa ONU-REDD, considerando también las posibles acciones a nivel sub-nacional. En particular, discutir la cooperación con la OEA en el marco del Mecanismo de Seguimiento de la CICC (MESICIC).



# GOBERNABILIDAD FORESTAL Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA





## Capítulo 2

### Gobernabilidad Forestal y Medidas Anticorrupción en América Latina

#### 2.1 Los Antecedentes: Corrupción en el Sector Forestal

La corrupción se define como el “mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados.”<sup>18</sup> Puede ocurrir en el sector público como privado. En el sector forestal, la corrupción actualmente está asociada con actividades ilegales que en general se dividen en tres grandes categorías:<sup>19</sup> 1) la tala ilegal, 2) el movimiento de madera y productos de madera, que pueden haber sido recogidos legalmente o no, sin autorización o en contravención de los controles, y 3) evitar el pago de impuestos o cargas forestales. En otras palabras, las actuales prácticas ilegales en el sector forestal se producen con mayor frecuencia cuando la madera es recogida, transportada, procesada o comercializada en violación de leyes nacionales y/o internacionales.<sup>20</sup> La corrupción puede permitir que ese tipo de prácticas ilegales tenga lugar o evitar que el autor rinda cuentas de sus actos. Si bien la corrupción es generalmente ilegal en sí misma, no todas las actividades forestales ilegales involucran corrupción.<sup>21</sup> Por ejemplo, en Bolivia una práctica ilegal común que podría no implicar corrupción se da cuando los usuarios del bosque sobreestiman los volúmenes a ser talados en su área, por el cual se les conceden permisos, a fin de transportar madera extraída de otras áreas de bosques que no están gestionados (esta práctica se conoce como “operaciones de lavado de tala ilegal”).<sup>22</sup>

<sup>18</sup> K.L. Rosenbaum, *Forest Integrity, Corruption, Drawing Lessons from Transparency International*, Banco Mundial (2005), p. 1.

<sup>19</sup> D. J. Callister, *Corrupt and Illegal Activities in the Forestry Sector: Current understandings, and implications for World Bank Forest Policy*, Documento para la Estrategia Forestal de 2002, 1999, p. 7.

<sup>20</sup> FAO, ITTO (2005), *Best practices for improving law compliance in the forestry sector*, p.14. El sector forestal se define como una “cadena de licencias/regulaciones desde la cosecha hasta el procesamiento y luego la venta/exportación de productos forestales, incluyendo la madera en bruto, la madera elaborada y el aglomerado, la pulpa y el papel.” Véase también, A.G Blundell and E.E Harwell, *Manual: An analysis of corruption in the forestry sector*, Transparencia Internacional, Asesores de Capital Natural (2009), p. 7.

<sup>21</sup> Rosenbaum, op. cit., p. 1.

<sup>22</sup> Pacheco, *Law Compliance: Bolivia Case Study*, FAO (2004), p. 16. Los datos del Banco Mundial (entre 1996-2008) muestran que algunos países de América Latina (Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Venezuela) no han mejorado significativamente el control de la corrupción en ese período de tiempo, véase A. M. Larson y E. Petkova, “An Introduction to Forest Governance, People and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities,” *Forests* (2011), pp. 86-111, p. 99. Otros casos de estudio (Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Brasil) indican que las instituciones nacionales a cargo del control de los delitos forestales tienen limitadas capacidades y financiamiento, véase D. Brown, K. Schreckenberg, N. Bird, P. Cerutti, F. Del Gatto, C. Diaw, T. Fomété, C. Luttrell, G. Navarro, R. Oberndorf, H. Thiel, A. Wells, *Legal Timber Verification and Governance in the Forest Sector*, Overseas Development (2008), p. 15. Se requiere una investigación de campo más amplia para identificar los riesgos de corrupción por país tanto a nivel nacional como sub-nacional.

**Tabla 2: Ejemplos de Prácticas Ilegales en el Sector Forestal<sup>23</sup>**

Etapa en el Proceso	Actividad Ilegal
Elaboración de reglamentación	Influencia indebida o soborno para obtener políticas y regulaciones favorables. Violaciones, sobornos y engaños en el proceso de licitación para adquirir los derechos de una concesión forestal.
Cosecha/Procesamiento	Tala de especies de madera protegidas por la ley. Tala fuera de las áreas de concesión. Tala en áreas protegidas (por ejemplo, reservas forestales) o en zonas prohibidas (por ejemplo, bancos de ríos y zonas de captación, etc.). Tala sin autorización. Extraer más madera de lo autorizado. Obtener concesiones de manera ilegal. Operar sin licencia de procesamiento o de otras licencias y autorizaciones. Procesar madera sin la documentación requerida que verifica su origen legal.
Transporte	Movimiento no autorizado de madera a través de fronteras nacionales o distritales. Movimiento de madera extraída ilegalmente de los bosques hacia los mercados.
Comercio	Exportación/ importación de especies de árboles prohibidas por leyes nacionales/ internacionales (por ejemplo, CCIEA). Exportación/ importación de especies de árboles incluidas en la CCIEA sin los permisos apropiados. Exportar volúmenes de productos forestales superiores a la cantidad de exportación documentada. Declarar la venta de productos forestales a precios inferiores a los precios de mercado para reducir los beneficios declarados y, por tanto, los impuestos corporativos y a los ingresos. Declarar la compra de insumos a precios superiores a los precios de mercado para reducir los beneficios declarados y los impuestos corporativos y a los ingresos. Manipular los flujos de fondos de las deudas (por ejemplo, transfiriendo dinero a empresas subsidiarias o a una empresa matriz, donde pago de la deuda es más libre), reduciendo el nivel de beneficios declarados y, por tanto, de los impuestos. Sobrevaluar los servicios recibidos de empresas relacionadas para reducir los beneficios declarados y los impuestos corporativos y a los ingresos. Evitar regalías y derechos a través de una menor clasificación, menor medición, subregistro y subvaloración de la madera.

### 2.1.1. Tipos de Corrupción

La corrupción corre en ambas direcciones en las operaciones forestales:<sup>24</sup> las empresas pueden acercarse a los funcionarios públicos para ofrecer sobornos (*corrupción del lado de la oferta*), mientras que los funcionarios pueden exigir favores a las empresas, como por ejemplo una extorsión para emitir una autorización para una operación forestal legal (*corrupción del lado de la demanda*). La corrupción

<sup>23</sup> Esta tabla ha sido adaptada de Callister, op. cit. pp. 7-8.

<sup>24</sup> Blundell y Harwell, op. cit., p. 8.

puede implicar grandes sobornos pagados a altos funcionarios del gobierno o políticos (*gran corrupción*) o pequeños sobornos pagados a funcionarios de bajo rango (*corrupción menor/petty*).<sup>25</sup> Una práctica corrupta puede ocurrir por ejemplo, cuando un agricultor o una compañía maderera sobornan a un funcionario para pasar por alto los reclamos de los pueblos indígenas sobre los títulos de propiedad consuetudinarios. Cabe señalar que REDD+ podría introducir riesgos de corrupción nuevos y específicos que no estén relacionados con las operaciones de extracción, sino que por ejemplo, podrían estar asociados a la administración de la tierra, los derechos de carbono y la distribución de mediciones y beneficios.

**Tabla 3:** Ejemplos de Actos de Corrupción en las Etapas de las Operaciones Forestales<sup>26</sup>

Etapa en el Proceso	Actividad	Actores Involucrados
<b>Elaboración de reglamentación</b>	Influencia indebida sobre las leyes y reglamentos forestales, como por ejemplo, un funcionario público o un político hace uso de su posición para obtener políticas y regulaciones favorables por la influencia de una empresa maderera. Incentivos a hacer huelgas o retrasar proyectos de ley y debilitar las regulaciones. Influencia indebida o soborno para sesgar el diseño y la implementación de los planes de uso de la tierra. Incentivos para cambiar la zonificación de un área con el fin de permitir la tala.	Empresas madereras; Agroindustrias; Élites políticas
<b>Cosecha/ Procesamiento</b>	Madereros sobornan a oficiales forestales para cosechar sin permisos legales o para acelerar la expedición de permisos. Madereros sobornan a funcionarios locales para obtener permisos de explotación forestal en violación de las leyes forestales. Concesionarios madereros pagan incentivos para que la sobreexplotación no sea controlada.	Empresas madereras; Agroindustrias; Propietarios de tierras; Guardabosques; Élites políticas; Formuladores de proyectos
<b>Transporte</b>	Madereros sobornan a funcionarios públicos para que les sea permitido el transporte de madera talada ilegalmente.	Empresas madereras; Agroindustrias; Propietarios de tierras; Guardabosques
<b>Comercio</b>	Influencia indebida o soborno para la exportación/ importación de madera y productos de madera sin permisos o con documentos falsos. Pago de sobornos para evitar impuestos, tasas y regalías. Lavado de dinero.	Operadores de bosques; Funcionarios de aduanas; Compradores; Intermediarios

<sup>25</sup> Pueden encontrarse ejemplos en Callister, *op. cit.*, pp. 7-10.

<sup>26</sup> Tabla adaptada de P. Bofin, M-L. du Preez, A. Standing y A. Williams, *REDD Integrity Addressing governance and corruption Challenges in Schemes for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*, U4 Report, 2011, p. 10.

Los funcionarios públicos que participan en actos de corrupción lo hacen ya sea a través de la comisión de un delito o la omisión del deber, al hacer caso omiso de las infracciones de las leyes forestales. En este último caso, los agentes corruptos tienden a eludir la culpabilidad atribuyéndolo a una falta de aplicación o a su capacidad de ejecución. En la práctica, puede ser difícil distinguir entre una negación deliberada del deber y una falta de capacidad legítima para llevar a cabo las tareas rutinarias. En general, los actos de corrupción que implican la omisión del deber son socialmente más aceptados y, por lo tanto, están más arraigados.<sup>27</sup>

En todos los ejemplos mencionados anteriormente, la ganancia privada no es siempre monetaria. Las personas pueden involucrarse en actos de corrupción para consolidar el poder político más que para obtener beneficios económicos inmediatos. Uno de los efectos perversos de la corrupción es que los operadores legítimos del bosque, o los inversores potenciales de REDD+, tienden a huir de un sector donde la corrupción es el “costo de entrada,” ya que temen arriesgar su reputación y sus inversiones financieras.<sup>28</sup>

### **2.1.2. Riesgos de Corrupción en la Gobernabilidad Sub-nacional**

A pesar de que la corrupción se produce en todos los niveles de la administración, la mayoría de los esfuerzos anticorrupción, incluyendo las leyes, políticas e instituciones, parecen realizarse a nivel nacional. Sin embargo, también a los gobiernos sub-nacionales les están siendo otorgadas competencias y poderes significativos.<sup>29</sup> Mientras que la autonomía política, administrativa y fiscal en manos de los gobiernos locales varía, éstos tienden a jugar un papel destacado en la prestación de servicios a los ciudadanos, como por ejemplo el mantenimiento de las carreteras, la planificación urbana y los servicios públicos. En su vida cotidiana, los ciudadanos probablemente tienen más contacto con las agencias locales que con el gobierno nacional. La proximidad de los funcionarios locales a la gente y la discreción que tienen los funcionarios sub-nacionales en el ejercicio de sus funciones puede hacer que los gobiernos locales sean un lugar primordial para la corrupción.<sup>30</sup> En general, los funcionarios locales tienen una mayor discrecionalidad que los responsables políticos nacionales y una relativa libertad de supervisión. Pueden identificarse múltiples vulnerabilidades de corrupción a nivel sub-nacional que requieren soluciones a medida (ver Tabla 4).

En muchos países de América Latina y el Caribe, los gobiernos locales tienden a tener un papel más importante en la administración forestal (por ejemplo, autoridad para administrar, regular y supervisar el uso y la conservación de bosques), como resultado de los procesos vigentes de descentralización.<sup>31</sup> La descentralización puede ocurrir de diversas maneras, como por ejemplo la delegación, la desconcentración y la devolución real de responsabilidades y competencias políticas, administrativas y

---

<sup>27</sup> Blundell y Harwell, op. cit., p. 9.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> La información sobre la corrupción a nivel local se basa en Transparencia Internacional (2009), *Corrupción y Gobierno Local*.

<sup>30</sup> Ibid., p. 2.

<sup>31</sup> D. Brown *et al.*, op.cit., p. 15.

**Tabla 4:** Vulnerabilidades de Corrupción a Nivel Sub-Nacional<sup>32</sup>

Vulnerabilidad de Corrupción	Actividad	Tipo de Corrupción
Control disperso sobre las finanzas	La transferencia de fondos del gobierno central hacia abajo a través de los diferentes niveles de gobierno y la dispersión de facultades para aumentar los ingresos públicos, incrementa el número de actores con control sobre las finanzas públicas.	Potencial para fraude presupuestario, especialmente a través de <i>malversación</i> o <i>apropiación</i> de fondos públicos asignados o recaudados.
Libertad para contratar y despedir	La facultad para contratar y despedir al personal local sin la aprobación del gobierno central es una práctica que le otorga una mayor independencia al gobierno local.	Si no se establecen controles y garantías efectivas, puede crear oportunidades para prácticas de empleo corruptas como el <i>amiguismo</i> , el <i>clientelismo</i> o el <i>nepotismo</i> .
Interacción en la prestación de servicios	Los funcionarios locales tienen una mayor oportunidad para tener contacto personal directo con los ciudadanos, lo que puede ayudar a fortalecer la gobernabilidad, pero también puede aumentar las posibilidades de corrupción.	Potencial para ofrecer o demandar <i>sobornos</i> para que los servicios sean proporcionados de manera más eficiente, favorable o rápidamente, como por ejemplo, la expedición de licencias o el cobro de gravámenes.
Relación entre funcionarios y contratistas	La relativa proximidad con los interesados puede permitir una mayor interacción y diálogo entre las autoridades locales, pero también puede alterar los procedimientos de contratación justos.	Potencial de prácticas como <i>fraude</i> , <i>soborno</i> o <i>clientelismo</i> .
Redes de clientelismo	El gobierno local es particularmente vulnerable a la captura por parte de grupos que utilizan relaciones informales o patrimoniales para ejercer una influencia indebida sobre los responsables locales y erosionan la rendición de cuentas.	Factores tales como fuertes vínculos familiares o dinastías, la influencia dominante de líderes locales y la existencia de tradiciones culturales de reciprocidad, unidos a la tenencia extendida de los funcionarios locales, pueden conducir a la <i>captura del Estado</i> y el <i>clientelismo</i> .
Falta de capacidad y de control	En comparación con las instituciones nacionales, muchas agencias gubernamentales locales carecen de capacidad y personal, y a menudo se les paga inadecuadamente.	La falta de recursos, los bajos salarios y su limitada capacidad pueden alentar la <i>corrupción menor</i> como un medio para que los funcionarios “complementen” sus ingresos.

fiscales a las unidades de gobierno sub-nacionales.<sup>33</sup> Honduras, por ejemplo, a mediados de la década de 1990 adoptó leyes para descentralizar la gestión de los recursos naturales a los municipios y creó una

<sup>32</sup> Adaptado de Transparencia Internacional (2009), op. cit.

Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado.<sup>34</sup> En Costa Rica, la reforma del Código Municipal de 1988 introdujo las consultas populares directas, por medio de las cuales las comunidades locales han exigido un mayor compromiso a los gobiernos locales.<sup>35</sup> Bolivia y Guatemala también han aprobado nuevas leyes forestales en la década de 1990, introduciendo un modelo descentralizado en la región.<sup>36</sup> En Brasil, la Ley de Gestión de Bosques Públicos prevé la gestión de ciertas áreas forestales por parte de comunidades locales y ha creado el Servicio Forestal Nacional (*Serviço Florestal Brasileiro*).<sup>37</sup> Uno de los efectos esperados de la descentralización es acercar el control del gobierno a las poblaciones locales.<sup>38</sup>

Los países experimentan diferentes niveles de descentralización. Por ejemplo, Bolivia y Brasil han realizado reformas en la gobernabilidad local durante un largo periodo de tiempo. Por el contrario, la experiencia de Costa Rica es más reciente y tiene uno de los sistemas más centralizados de la región. En general, todos los países de América Latina y el Caribe siguen experimentando alguna forma de descentralización. A medida que los gobiernos sub-nacionales de la región obtengan un papel más importante en la administración forestal, también podrán desempeñar un papel más activo en la lucha contra la corrupción. En el contexto de REDD+, los gobiernos sub-nacionales pueden tener un papel clave en la ejecución de las actividades de REDD+ y hacer frente a los riesgos de corrupción asociados.

La corrupción en sus diversas formas se produce en todos los niveles de la administración, sin embargo, existen ciertos riesgos de corrupción que son más propensos a tener lugar a nivel nacional, como por ejemplo los relacionados con la elaboración de las leyes forestales o las reformas institucionales. En este caso, las instituciones del gobierno central, como los Ministerios de Medio Ambiente, Asuntos Exteriores y Comercio y los parlamentos/congresos/asambleas, tienen una mayor probabilidad de estar involucrados, así como las compañías madereras internacionales o nacionales y la agroindustria. Ciertas formas de corrupción pueden ocurrir con mayor frecuencia a nivel local.

Del mismo modo, en el contexto de REDD+, existen ciertos riesgos de corrupción que es más probable que ocurran a nivel nacional, como por ejemplo los relacionados con el diseño de las estrategias

<sup>33</sup> A. M. Larson, *Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America*, CIFOR (2004), p. 3. Según este autor, la transferencia de poder del gobierno central a los gobiernos sub-nacionales puede adoptar dos formas: 1) descentralización administrativa (también conocida como *desconcentración*), la cual implica una "transferencia a autoridades del gobierno central de nivel más bajo, o a otras autoridades locales que deben rendir cuentas a un nivel superior del gobierno central", o 2) descentralización política o democrática, que "se refiere a la transferencia de autoridad a actores representativos y que deben rendir cuentas de un nivel inferior, tales como los gobiernos electos locales."

<sup>34</sup> Más información sobre la *Comisión Ejecutiva para la Descentralización* en: Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados, *Tendencias en la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995–2003*, Informe de País Honduras, 2004.

<sup>35</sup> Artículo 4 (g), *Código Municipal de 1998*. Éste y otros ejemplos sobre descentralización pueden encontrarse en L. Ferroukhi (ed.), *Municipal Forest Management in Latin America*, CIFOR, IDRC, 2003, pp. 60, 195.

<sup>36</sup> Para mayor detalle véase: A.M. Larson, P. Pacheco, F. Toni y M. Vallejo, *Trends in Latin American forestry decentralizations: legal frameworks, municipal governments and forest dependent groups International Forestry Review Vol.9 (3)*, (2007); A. Larson, P. Pacheco, F. Toni y M. Vallejo, *Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana ¿Hacia dónde va la descentralización?*, CIFOR, IDRC (2006), p. 33.

<sup>37</sup> Sobre áreas forestales asignadas a comunidades locales véase Artículo 6, del Servicio Forestal Nacional, Artículo 54, Ley 11284/2006. Covington, Baker & Mackenzie, *Terrestrial Carbon, Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks*, (2009), p.18.

<sup>38</sup> A.M. Larson et al., op. cit., p. 742.

nacionales de REDD+ que tienden a involucrar principalmente al gobierno central y a ciertos grupos de interés (por ejemplo, empresas madereras, agroindustrias, y corporaciones multinacionales, entre otros). Los gobiernos sub-nacionales pueden involucrarse en mayor medida en la fase siguiente, durante la implementación de REDD+. En esta etapa la corrupción puede ocurrir, por ejemplo, cuando los funcionarios a nivel local ignoran las reivindicaciones o títulos de tierras de los pueblos indígenas, o cuando hacen la vista gorda a las regulaciones de REDD+. Algunos ejemplos de los riesgos potenciales de corrupción a nivel local se indican en el Anexo 2.

Los riesgos de corrupción en el sector forestal y en REDD+ pueden incluir, por ejemplo:

- Sobornos de los operadores madereros a funcionarios locales para obtener permisos de explotación forestal en violación de las leyes forestales.
- Sobornos de las élites locales a funcionarios en el departamento de tierras para registrar los derechos de carbono sobre determinadas parcelas de tierra a nombre del actor corrupto.<sup>39</sup>

## **2.2. Breve Descripción de las Medidas Anticorrupción Nacionales en el Sector Forestal**

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe han ratificado la CNUCC y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).<sup>40</sup> La mayoría también poseen leyes anticorrupción e instituciones de control especializadas para promover la rendición de cuentas y la transparencia en ámbitos como la contratación, las campañas electorales, la administración pública, y el sector privado, entre otros. Por ejemplo, la Ley de Delitos Ambientales de Brasil (Ley 9605/1998) tipifica como delito los actos contra la fauna y la flora, así como la corrupción en la gestión ambiental.<sup>41</sup> La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), creada en 2006 con el apoyo de las Naciones Unidas, ayuda a instituciones nacionales, como el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil, para investigar ciertos casos delicados y dismantelar organizaciones ilegales y la impunidad.<sup>42</sup> Bolivia tiene un Ministerio de Transparencia Institucional para la Lucha contra la Corrupción.

Aunque muchos países de América y el Caribe tienen un sólido marco anticorrupción, la aplicación y puesta en práctica de la legislación siguen siendo débiles y enfrentan diferentes desafíos.<sup>43</sup> Por ejemplo, Argentina aprobó una nueva ley de radiodifusión en 2009 que busca “descentralizar y democratizar” los medios de comunicación.<sup>44</sup> Sin embargo, la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y

---

<sup>39</sup> Informe sobre Corrupción y Cambio Climático del PNUD 2010, p. 40.

<sup>40</sup> Hacia junio de 2011, sólo Antigua y Barbuda, las Bahamas, y Guyana no habían ratificado la CNUCC, y sólo Barbados no había ratificado la CICC.

<sup>41</sup> Por ejemplo, los funcionarios que hacen declaraciones falsas o engañosas, omitiendo la verdad o reteniendo información o datos técnico-científicos en los procedimientos de autorización ambiental o concesión de licencias (artículo 66); un funcionario público concediendo una licencia, autorización o permiso contrario a las normas ambientales, para actividades, obras o servicios que su realización depende de un acto de autorización por parte del Gobierno (artículo 67), o la omisión de cumplimiento con una obligación de interés ambiental relativo por quienquiera tenga la obligación contractual o legal de hacerlo (artículo 68).

<sup>42</sup> El mandato de la CICIG ha sido extendido y ahora llega hasta septiembre de 2011. Más información disponible en: <http://cicig.org/index.php?page=home-page>

<sup>43</sup> De acuerdo a los informes nacionales de Integridad Global, disponibles en <http://www.globalintegrity.org/report>

<sup>44</sup> Artículo 1, Ley 26522/2009 sobre Comunicaciones Audiovisuales (también llamada la Ley de Medios).



de los candidatos ha registrado ligeras mejoras.<sup>45</sup> Asimismo, Bolivia posee leyes anticorrupción robustas y una activa comunidad de ONG, pero por ejemplo, las garantías para asegurar la integridad del financiamiento de la política siguen siendo débiles.<sup>46</sup> México, por su parte, tiene organizaciones de la sociedad civil muy activas en la función de vigilancia social y un mecanismo de supervisión independiente para asegurar el acceso público a la información del gobierno.<sup>47</sup> Fue uno de los primeros países de América Latina en aprobar una ley federal de libertad de información<sup>48</sup> en 2002 para combatir la corrupción y fomentar la democracia, y todos sus 32 estados (entidades federativas) tienen sus propias leyes y comisiones de acceso a la información. Sin embargo, el sistema de integridad pública del país continúa luchando con importantes deficiencias. Perú también ha pasado leyes anticorrupción, como una ley de protección de denunciantes para el sector público.<sup>49</sup> Sin embargo, el poder de las instituciones de anticorrupción para llevar a cabo investigaciones independientes es limitada, ya que está bajo el control del poder ejecutivo.

Algunos países de América Latina y el Caribe han tomado medidas para hacer frente a los riesgos de corrupción específicos del sector forestal. Por ejemplo, Perú ha elaborado un Plan Anticorrupción del Sector Forestal y Fauna Silvestre,<sup>50</sup> en el marco del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011.<sup>51</sup> Perú también posee una Red Nacional contra la Corrupción bien establecida, que cuenta con el apoyo de Proética,<sup>52</sup> quien ha creado centros y Escuelas Anticorrupción para difundir el conocimiento a nivel local. Iniciativas como ésta pueden ser útiles en el contexto de REDD+. Por ejemplo, los riesgos de corrupción en REDD+ podrían ser introducidos en estas Escuelas Anticorrupción.

### 2.3. Marcos Legales y de Políticas Regionales de Lucha Contra la Corrupción

La comunidad internacional ha tomado medidas para luchar contra la corrupción mediante la adopción de tratados como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) de 2003 o el Convenio de la OCDE de 2007 para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, el cual es particularmente relevante en América Latina para Argentina, Brasil, Chile y México.<sup>53</sup> Ningún tratado internacional ha sido adoptado aún para hacer frente a la corrupción en el sector forestal, pero los asuntos relacionados con el comercio ilegal están cubiertos

<sup>45</sup> Informe de la Integridad Global de Argentina (2010).

<sup>46</sup> Informe de la Integridad Global de Bolivia (2010).

<sup>47</sup> En la base de este mecanismo se encuentra el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, una organización independiente con autonomía y autoridad para hacer cumplir la Ley de Información (Artículo 33), Ley de Transparencia de 2002.

<sup>48</sup> Ley de Transparencia de 2002 (*Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*).

<sup>49</sup> Ley 29542/2010 (*Ley de Protección al Denunciante en el Ámbito Administrativo y de Colaboración Eficaz en el Ámbito Penal*).

<sup>50</sup> Resolución Ministerial 505-2010-AG.

<sup>51</sup> Plan de Acción para el Desarrollo de la Lucha contra la Corrupción en el Perú y el Fomento de la Ética Ciudadana, disponible en: [http://www.minsa.gob.pe/transparencia/Archivos/Plan\\_Anticorruptcion.pdf](http://www.minsa.gob.pe/transparencia/Archivos/Plan_Anticorruptcion.pdf)

<sup>52</sup> Proética (*Consejo Nacional para la Ética Pública*) fue creada con una asociación civil sin fines de lucro en 2001, constituida por las siguientes instituciones: *Asociación de Exportadores (ADEX)*, *Comisión Andina de Juristas (CAJ)*, *Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)* y *Asociación Civil Transparencia*. En 2003, Proética fue considerada con el “capítulo” de Transparencia Internacional en Perú, <http://www.proetica.org.pe/Index.html>.

<sup>53</sup> Informe sobre Corrupción y Cambio Climático del PNUD 2010, p. 10.



por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CCIEA).<sup>54</sup> Otras iniciativas internacionales para combatir la corrupción en el sector forestal incluyen, por ejemplo el régimen de la Comunidad Europea FLEGT<sup>55</sup> y la Ley Lacey aprobada en 2008 por el Congreso de los EE.UU.<sup>56</sup> La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de 1996 también proporciona un marco para la lucha contra la corrupción en el sector forestal. La mayoría de los países latinoamericanos socios del Programa ONU-REDD son miembros tanto la CNUCC como de la CICC.<sup>57</sup>

La CICC tiene dos objetivos, los cuales se vinculan ampliamente con el cambio climático y el manejo forestal. En primer lugar, promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, penalizar y erradicar la corrupción (en cualquier sector) y, segundo, promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte para asegurar la efectividad de las medidas y acciones para prevenir, detectar, penalizar y erradicar los actos de corrupción (en cualquier sector).

La CICC ofrece un marco para la corrupción en el sector forestal, ya que adopta un enfoque integral de la corrupción mediante el establecimiento de medidas que van desde la prevención hasta la fiscalía, y además contiene algunas características innovadoras, como la relacionada con la participación de la sociedad civil y las ONG. Dentro de la categoría de medidas preventivas, la CICC incorpora un conjunto de regulaciones con respecto a las políticas de transparencia, normas administrativas, definición de las instituciones públicas y el papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Estas medidas proporcionan un marco de prevención en relación con los actos de corrupción (de cualquier sector). Las disposiciones de la CICC se centran en los aspectos estructurales de la corrupción, como por ejemplo el Artículo 3 que establece los criterios para la adquisición, el soborno y la protección del denunciante, todos asuntos relevantes para el sector forestal. La CICC también insta a las partes a promover “mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción.”

Además, la CICC tiene un mecanismo de revisión y seguimiento (MESICIC) que ha estado en vigor durante más de una década, y sirve como plataforma política para fomentar el cumplimiento de la CICC.<sup>58</sup> Este mecanismo voluntario evalúa qué tan bien cumplen las partes con el tratado, al evaluar a sus políticas anticorrupción nacionales, y también propone formas para mejorar el cumplimiento. Bajo el mecanismo de seguimiento, se seleccionan algunas de las disposiciones de la Convención para ser revisadas en una *ronda* particular. Una *ronda* es el período de tiempo asignado a las partes para evaluar

<sup>54</sup> Contreras-Hermosilla, *Emerging best practices for combating illegal activities in the forest sector*, Global Witness (2003), p. 27.

<sup>55</sup> El Plan de Acción de la Unión Europea *Forest Law, Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT) está regulado por la Regulación del Consejo de la Comunidad Europea 2173/2005, sobre el establecimiento de un esquema de concesión de licencias para las importaciones de madera en la Comunidad Europea. Bajo el plan, se firman Acuerdos de Asociación Voluntarios bilaterales entre la Unión Europea y los países productores de madera, los cuales incluyen compromisos de ambos lados para detener el comercio ilegal de madera a través de un esquema de licenciamiento para verificar la legalidad de la madera exportada a la Unión Europea. La Regulación de implementación de FLEGT es la Regulación de la Comisión Europea 1024/2008, donde se detallan las medidas para la implementación de la Regulación del Consejo 2173/2005.

<sup>56</sup> La Ley prohíbe la importación de productos de madera y madera cosechada ilegalmente. Más información disponible en: [www.eia-global.org/lacey](http://www.eia-global.org/lacey).

<sup>57</sup> Información sobre CICC disponible en: [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/conventions/oas](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/conventions/oas)

<sup>58</sup> Regulado en el llamado *Informe de Buenos Aires*.

e informar a través de un cuestionario cómo ha sido el cumplimiento de las disposiciones de la CICC seleccionadas. Hasta ahora ha habido tres rondas, la tercera finalizando en 2011 (ver Anexo 3).<sup>59</sup> No sólo los Estados partes, sino también los representantes de la sociedad civil son invitados a responder un cuestionario. En el contexto de REDD+ podría introducirse esta práctica de elevar informes para evaluar los esfuerzos de los Estados en la lucha contra la corrupción y podría preverse alguna forma de cooperación o intercambio con MESICIC.

Algunos países andinos, como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, también han creado una plataforma común para prevenir, investigar y sancionar la corrupción: el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción de 2007 (Comunidad Andina, Decisión 668). Las partes deben asegurar la transparencia en la administración pública y en el sector privado, la independencia de los órganos de lucha contra la corrupción, fomentar la participación pública e implementar los tratados anticorrupción. En términos de la cooperación internacional, deberán crear mecanismos para facilitar la investigación penal de las prácticas corruptas y el intercambio de información. El Plan Andino fue creado por un Consejo Ejecutivo (Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción), que está debatiendo actualmente la creación de un índice de transparencia (Índice Andino de Corrupción).<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Primera ronda (2002-6), Segunda ronda (2006-8), Tercera ronda (2009-11).

<sup>60</sup> Véase [http://www.instituto-idl.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=259:la-can-trabaja-en-diseno-de-indicador-de-corrupcion-para-la-subregion&catid=37:noticias](http://www.instituto-idl.com/index.php?option=com_content&view=article&id=259:la-can-trabaja-en-diseno-de-indicador-de-corrupcion-para-la-subregion&catid=37:noticias)

# RESPUESTAS DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL A LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR FORESTAL: CASOS EN BRASIL Y BOLIVIA



## Capítulo 3

### Respuestas de la Gobernabilidad Local a los Riesgos de Corrupción en el Sector Forestal: Casos en Brasil y Bolivia

#### 3.1. Brasil. Bolsa Floresta y el Marco Regulatorio en Amazonas

##### 3.1.1 Antecedentes

El Estado de Amazonas es el estado más grande de Brasil, con 157 millones de hectáreas.<sup>61</sup> Es uno de los estados de la Amazonía brasileña y comparte fronteras con Colombia y Venezuela y los estados de Acre, Rondônia, Pará, y Roraima. El estado de Amazonas tiene un papel central en la regulación de los regímenes de lluvias y el clima global. Tiene la mayor cobertura boscosa de Brasil, con aproximadamente el 98% de tierras forestales (el 2% ha sido deforestado) sobre un área de 1.46 millones de Km<sup>2</sup>, equivalente al 43% del total restante de la selva amazónica de Brasil. Contiene cerca del 50% de las reservas de carbono del Amazonas brasileño, con unas 23.6 Giga toneladas de carbono.

El Estado de Amazonas tiene una tasa de deforestación relativamente baja, con el 46% de sus bosques protegidos (alrededor de 164 mil Km<sup>2</sup>), lo que equivale al 41% de los bosques protegidos de la Amazonía brasileña. Sin embargo, se proyecta que de continuar la situación actual, el estado de Amazonas habrá perdido 50 millones de hectáreas para el año 2050, alrededor del 30% de su cobertura forestal.<sup>62</sup>

La deforestación en Amazonas se presenta principalmente en el sur, en los municipios que limitan con los Estados de Pará, Mato Grosso, Rondônia y Acre.<sup>63</sup> Entre los principales factores de la deforestación se incluye la construcción de carreteras, junto con la expansión de las industrias de la soja y la madera a partir del agotamiento de los recursos forestales en los estados vecinos. El aumento del riesgo de incendios forestales impulsados por la sequía también implica una amenaza. A pesar de estos desafíos, el estado de Amazonas ha logrado reducir notablemente la deforestación en los últimos años.<sup>64</sup> De acuerdo al Instituto Nacional Brasileño de Investigaciones Espaciales (INPE), la tasa de deforestación en el estado de Amazonas fue de sólo 474 Km<sup>2</sup>/año para el año 2010, en relación con una tasa de deforestación total de la Amazonía brasileña de 6,451 Km<sup>2</sup>.<sup>65</sup>

<sup>61</sup> Esta descripción y gráficos pueden encontrarse en: Gobierno del Estado de Amazonas, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SDS), *Amazonas Initiative on Climate Change, Forest Conservation and Sustainable Development* (2006).

<sup>62</sup> Véase B.S. Soares Filho, D.C. Nepstad, L.M. Curran, G.C. Cerqueira, R.A. Garcia, C. Azevedo, E. Voll, A. MacDonald, P. Lefebvre y P. Schlesinger (2006), *Modelling Conservation in the Amazon Basin*, Nature, pp. 520-523.

<sup>63</sup> Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, *Plano Estadual de Combate ao Desmatamento* (2008), p. 18.

<sup>64</sup> Informe de Gestión de SDS 2010. De acuerdo con la SDS, el estado ha reducido la deforestación en un 77.58% durante los últimos ocho años, con información estimada por PRODES/INPE.

<sup>65</sup> Información disponible en: [http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2010.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2010.htm)

## La Zona Franca Verde

El gobierno del estado de Amazonas ha tomado una serie de medidas que lo sitúan a la vanguardia en los esfuerzos por crear incentivos de mercado para preservar los bosques. Un importante resultado de las recientes reformas dirigidas por el gobierno es la creación de un marco jurídico y normativo para el uso de instrumentos económicos, como los pagos por servicios ambientales (PSA), como una forma de reducir las emisiones que ocasiona la deforestación.

En el año 2003, el recién elegido gobierno de Amazonas comenzó a invertir de manera seria en el sector forestal,<sup>66</sup> con el anuncio de un plan de desarrollo sostenible conocido como la Zona Franca Verde.<sup>67</sup> Esto constituyó un gran avance para un estado en donde, hasta hacía poco, se distribuían sierras eléctricas de forma gratis para promover el “desarrollo.”<sup>68</sup> En el centro de esta nueva iniciativa se encuentra la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SDS), creada por la Ley 2783/2003.<sup>69</sup> La SDS dirige la política ambiental del Estado con el apoyo del Instituto de Protección Ambiental de Amazonas (IPAAM). Este último órgano es el responsable del control ambiental, que incluye la concesión de licencias, la inspección y la vigilancia de las actividades forestales.<sup>70</sup> Los órganos de aplicación de la ley a cargo del manejo de los delitos ambientales, incluyendo la corrupción, son el Grupo Estratégico de Combate a los Crímenes Ambientales (GECAM)<sup>71</sup> y una fuerza ambiental (*Batalhão Ambiental*) que pertenece a la policía militar.

Otro paso adelante se dio en 2007 con la adopción de la Política de Estado sobre el Cambio Climático (Ley 3135/2007) y un sistema de áreas protegidas (Ley Complementaria 53/2007). La Ley sobre el Cambio Climático de Amazonas es la primera de su tipo en Brasil, la cual introduce instrumentos de mercado e incentivos para reducir las emisiones de la deforestación. El Centro Estatal para el Cambio Climático (CECLIMA) implementa y articula las políticas sobre el cambio climático y los servicios ambientales.<sup>72</sup> El CECLIMA, por ejemplo, conduce el debate sobre el Grupo de Trabajo del Gobernador sobre Clima y Bosques (GCF), que incluye los estados norteamericanos de California, Illinois y Wisconsin,

<sup>66</sup> S. Stone, *Country Study: Forest Tenure and Poverty in Brazil, with an emphasis on the states of Acre, Amazonas, and Pará* (2006), p. 8. Este documento forma parte del programa *Escuchar, Aprender y Compartir* de la Iniciativa para los Derechos y los Recursos.

<sup>67</sup> Información sobre el Programa Zona Franca Verde se encuentra disponible en <http://www.ads.am.gov.br/pagina.php?cod=2>.

<sup>68</sup> SDS Iniciativa de Amazonas sobre el Cambio Climático. op. cit.

<sup>69</sup> La SDS tiene el apoyo de los siguientes órganos: *Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas* (IPAAM), *Fundação Estadual de Política Indigenista* (FEPI), y *Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas*.

<sup>70</sup> De acuerdo a la Ley 2416/1996, todas las operaciones forestales (incluyendo la cosecha, el procesamiento, la industrialización) requieren de una licencia ambiental previa otorgada por el IPAAM (Artículo 4) y deben estar acompañadas por un Plan de Manejo Forestal (Artículo 7). Las actividades que son potencialmente dañinas también requieren de una licencia ambiental previa del IPAAM (Artículo 3), de acuerdo con la Ley 3219/2007.

<sup>71</sup> En portugués: *Grupo Estratégico de Combate aos Crimes Ambientais* (GECAM). El GECAM fue creado por la Ley 3262/2008 del 30.05.2008 bajo el marco del IPAAM. En portugués: *Artículo 1 Fica instituído o Grupo Estratégico de Combate a Crimes Ambientais - GECAM, na estrutura organizacional do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, com a finalidade de atuar nas áreas críticas do Estado do Amazonas, mediante um eficiente esquema de inteligência visando coibir as ações dos infratores ambientais com base no planejamento tático operacional. Parágrafo único. Para o cumprimento de suas finalidades, o GECAM atuará em conjunto com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável -SDS, a Polícia Militar do Estado do Amazonas, o Instituto de Terras do Amazonas - ITEAM e instituições parceiras federais e municipais.* Las leyes estatales se encuentran disponibles en <http://www.aleam.gov.br/ALegislacao.asp>

<sup>72</sup> SDS, Informe de Gestión 2010, p. 51.

cinco estados brasileños (Amazonas, Amapá, Acre, Mato Grosso y Pará) y tres provincias de Indonesia (Papúa, Aceh y Kalimantan del Este).<sup>73</sup>

En línea con las políticas nacionales para frenar la deforestación,<sup>74</sup> el gobierno de Amazonas formuló en 2008 un Plan de Prevención y Combate a la Deforestación en el Estado de Amazonas.<sup>75</sup> Esta política complementa la Política Nacional de Brasil sobre Cambio Climático creada por la Ley 12187/2009. Bajo esta ley, Brasil se compromete a reducir sus emisiones de carbono entre un 36.1% y 38.9% para el año 2020 (Artículo 12). El Decreto 12187/2009 define medidas concretas para cumplir con ese objetivo voluntario, incluyendo acciones para reducir en un 80% el total de la deforestación de la Amazonía brasileña en relación con la tasa promedio observada en el período 1996-2005 (Artículo 6, I).<sup>76</sup>

**Tabla 5: Marco Legal del Estado de Amazonas**

Leyes	Descripción
1532/82	Política Ambiental del Estado
2416/96	Concesión de Licencias para la Explotación y Procesamiento de Productos Forestales
2713/01	Política para la Protección de la Fauna Acuática y el Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura Sostenible
2985/05	Creación del Consejo de Medio Ambiente del Estado (CEMAAM)
3135/07	Cambio Climático, Conservación del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
3167/07	Política de Estado sobre los Recursos Hídricos y el Sistema para la Gestión de los Recursos Hídricos
3219/07	Licenciamiento Ambiental

### Bolsa Floresta

Bolsa Floresta es un sistema pionero de pago por servicios ambientales introducido por la Ley 3135/2007, que premia a las comunidades tradicionales por el uso sostenible de los recursos naturales (Artículo 4, II). La participación está abierta a las familias, comunidades o asociaciones de familias que se inscriban en el Programa. La modalidad de pago varía de acuerdo con el tipo de participante. A las familias se les paga mensualmente un “subsidio forestal” de BRL\$50. Para poder ser elegible, las familias

<sup>73</sup> SDS, op. cit., p. 60. Sobre el Grupo de Trabajo del Gobernador sobre Clima y Bosques, véase <http://www.gcftaskforce.org/index.html>.

<sup>74</sup> Las principales políticas nacionales incluyen: Plano Amazônia Sustentável (2004), Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (2003) y Pacto pela Valorização da Floresta, e pelo fim do desmatamento na Amazônia Brasileira (2007).

<sup>75</sup> Una nueva ley forestal está en discusión en el parlamento brasileño (*Projeto de Lei 1876/1999*) para reemplazar la actual Ley Forestal 4771/1965 (*Código Florestal*). Un tema contencioso en la ley propuesta es la reducción de la *reserva legal* en la Amazonía Brasileña. Actualmente, los propietarios privados deben mantener un porcentaje de sus tierras como bosque nativo, correspondiendo al 80% del bosque Amazonas y al 35% de la sabana en la región norte, de acuerdo a la Ley 4.771/1965 Artículo 16, I.

<sup>76</sup> De acuerdo con el Artículo 6, los instrumentos de política que forman parte de la política Nacional de Cambio Climático incluyen: el Plan Nacional sobre Cambio Climático, el Fondo Nacional sobre Cambio Climático (creado por la Ley 12114/2009), y el Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en diferentes biomas.

deben asistir a un programa de capacitación sobre cambio climático y sostenibilidad y hacer un compromiso voluntario de cero deforestación. El subsidio se paga a la mujer de las familias, quienes también firman el compromiso voluntario (*termo de compromisso*).<sup>77</sup>

El programa Bolsa Floresta es dirigido por la Fundación Amazonas Sustentable (FAS) en asociación con la SDS y Bradesco, uno de los mayores bancos privados de Brasil. La financiación es proporcionada en partes iguales por el gobierno del Estado y Bradesco, y se espera recaudar fondos adicionales a partir de la venta de los créditos de carbono en los mercados voluntarios. Coca-Cola se convirtió en cofundadora de la FAS en 2009, con una reciente donación de BRL\$20 millones.<sup>78</sup> La FAS es beneficiaria del Fondo Amazonía,<sup>79</sup> el cual contribuyó con US\$11 millones para la ampliación del número de familias beneficiarias por el programa Bolsa Floresta.

El Programa se encuentra actualmente en su segunda fase, iniciada en 2008,<sup>80</sup> y donde los pagos se han realizado a través de un acuerdo entre la FAS y AFEAM (*Agencia de Fomento do Estado do Amazonas*). El número de familias beneficiadas desde el inicio del Programa se ha incrementado rápidamente, aumentando un 278% entre 2007 y 2008.<sup>81</sup> Hasta el año 2010, 7,225 familias y 32 mil personas se han beneficiado del Programa.<sup>82</sup> Además, una serie de iniciativas REDD+ y de PSA también se están realizando en el estado de Amazonas, como la Reserva Juma y el proyecto Surui. El proyecto Surui de Rondônia contiene algunas medidas para prevenir la corrupción, como un mecanismo de consentimiento previo informado y uno de control financiero para garantizar la transparencia del Fondo Surui.<sup>83</sup>

### 3.1.2. El Vínculo Virtuoso entre la Gobernabilidad Democrática y las Medidas Anticorrupción

Este caso ilustra que los gobiernos locales pueden ser participantes activos en la administración forestal. A medida que los gobiernos locales desempeñan un papel más activo, también pueden involucrarse aún más en la lucha contra la corrupción. Tradicionalmente, los gobiernos locales en Brasil han tenido una limitada autonomía y capacidad de manejar sus bosques. Al igual que en otros países de América Latina, desde mediados de la década de 1990 ha habido un traspaso gradual de los asuntos relacionados con los bosques a los estados o provincias y municipios, a través de un proceso de descentralización política.<sup>84</sup> En cuanto a la gestión forestal, la Constitución Federal de 1988 distribuyó el

<sup>77</sup> Para conocer sobre las responsabilidades involucradas al recibir un subsidio forestal en sus diferentes modalidades, véase Fundação Amazonas Sustentável (FAS), Relatório de Gestão 2010, p. 30.

<sup>78</sup> FAS, Relatório de Gestão 2008, p. 46.

<sup>79</sup> Para información sobre el Fondo Amazonía: <http://www.amazonfund.gov.br>

<sup>80</sup> En su fase inicial (2007-2008), Bolsa Floresta fue desarrollada en unas pocas Unidades de Conservación en el Estado de Amazonas. Éstas son: Cujubim, Mamirauá, Catua-Ipixuna, Piagacu-Purus, Uatuma y Uacari, FAS, op. cit., p. 23.

<sup>81</sup> FAS, op. cit. p. 24.

<sup>82</sup> FAS, Relatório de Gestão 2010, p. 28.

<sup>83</sup> Para mayor información, véase folleto disponible en:

[http://moderncms.ecosystemmarketplace.com/repository/moderncms\\_documents/folder\\_surui.1.1.1.pdf](http://moderncms.ecosystemmarketplace.com/repository/moderncms_documents/folder_surui.1.1.1.pdf) Sobre consentimiento previo informado, véase el documento *Free, Prior and Informed Consent, Surui Carbon Project*, Equipe de Conservação da Amazônia, Associação Metareilá do Povo Indígena Surui, Associação de Defesa Etnoambiental Kaninde, Forest Trends, Brazilian Biodiversity Fund (FunBio), Institute for the Conservation and Sustainable Development of Amazonas (Idesam), 2010.

<sup>84</sup> S. Stone, op. cit, p. 35.



poder legislativo entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Estos tres niveles comparten la responsabilidad de proteger el medio ambiente y preservar los bosques (Artículo 23) y pueden legislar de manera concurrente sobre temas relacionados con los bosques, el suelo y los recursos naturales (Artículo 24). Las competencias exactas de los tres niveles de administración, sin embargo, son menos claras, ya que no existe una ley ordinaria que reglamente los artículos 23 y 24.<sup>85</sup> El gobierno federal mantiene la competencia exclusiva para legislar sobre asuntos relacionados con los pueblos indígenas.<sup>86</sup>

#### Recuadro 2: Reserva Juma

La Reserva Juma es una unidad de conservación situada en el municipio de Novo Aripuanã del estado de Amazonas. Es el primer proyecto que será implementado bajo la Ley estatal sobre Cambio Climático, Conservación del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ley 3135/2007) y el Sistema Estatal de Áreas Protegidas (Sistema Estadual de Unidades de Conservação). El proyecto fue desarrollado por la Fundación Amazonas Sustentable (FAS), en colaboración con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Amazonas (SDS), y con la asistencia técnica del Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável. Recibió una validación estándar de la Alianza para Clima, Comunidad y Biodiversidad emitido por la empresa auditora alemana Tüv Süd. Se espera que la Reserva Juma esté concluida en 2050 y genere créditos por millones de toneladas de CO2 equivalente. La FAS cubre sus costos de operación, y su sostenibilidad financiera en el futuro debería estar garantizada por el comercio de los créditos de carbono. La cadena de hoteles Marriott International también patrocina el proyecto a través del aporte de US\$2 millones durante un período de cuatro años, y a cambio espera tener privilegios en la compra de los créditos de carbono. A los clientes del Marriott se les ofrece la opción de compensar sus emisiones a un costo de US\$1 por noche para el proyecto de la Reserva Juma.

Mientras que algunos estados de Brasil, como Amazonas, Mato Grosso y Acre, son muy activos y se encargan de la mayor parte de las responsabilidades asignadas inicialmente al Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA),<sup>87</sup> otros están menos comprometidos en la administración forestal. Amazonas realizó extensas negociaciones con el IBAMA para descentralizar las responsabilidades del manejo forestal, lo cual se produjo gradualmente entre 2003 y 2005. Un primer acuerdo firmado con el IBAMA en 2003 transfirió varias funciones a la SDS, incluyendo la facultad para emitir licencias de uso de los bosques y de compensación, supervisar las operaciones forestales y controlar el transporte y el comercio de la madera, entre otros.<sup>88</sup> Inicialmente el acuerdo abarcó las áreas de Alto Solimões y Juruá y los municipios de Maués y Boa Vista do Ramos, y entre 2004 y 2005 las mismas facultades fueron extendidas al resto del estado.<sup>89</sup> El IBAMA sigue teniendo un papel central en

<sup>85</sup> F. Toni, *Gestão florestal na Amazônia brasileira: avanços e obstáculos em um sistema federalista*, CIFOR (2006) p. 27.

<sup>86</sup> Artículos 22 and 231.

<sup>87</sup> Toni, *Gestão florestal na Amazônia brasileira...*, p. 45.

<sup>88</sup> Processo Ibama 02001 004871/2003-79, publicado en *Diário Oficial da União*, el 21 de octubre de 2003.

<sup>89</sup> Toni, *Gestão florestal na Amazônia brasileira...*, p. 49.

el control de los bosques, y también en la detección y represión de los delitos ambientales, incluyendo la corrupción, e idealmente debería operar junto con los gobiernos locales.<sup>90</sup>

Aunque actualmente no existe una ley o un órgano específico contra la corrupción en el estado de Amazonas,<sup>91</sup> las reformas legales y de políticas introducidas por el gobierno estatal son útiles para prevenir y evitar la corrupción. Por ejemplo, el gobierno estatal aprobó el Decreto 3195/2011 para garantizar la transparencia de las finanzas públicas y el gasto, exigiendo la publicación de la información en la Web en el *Portal da Transparência*.<sup>92</sup> La Ley estatal 53/2007 también incluye delitos ambientales y sanciones.<sup>93</sup> La falta de leyes específicas contra la corrupción no debería suponer un problema, ya que los delitos ambientales, incluyendo la corrupción, son penalizados por la ley federal y deben ser disuadidos a nivel sub-nacional.<sup>94</sup> La Ley Federal 9605/1988 (reglamentada por el Decreto 3179/1999) tipifica como delito ciertas prácticas corruptas en la gestión ambiental, como por ejemplo: realizar declaraciones falsas o engañosas, omitiendo la verdad o reteniendo información en los procedimientos de autorización ambiental o licenciamiento por parte de los funcionarios públicos, o conceder licencias, autorizaciones o permisos en contra de las normas ambientales, entre otros (Artículos 66-68).

El gobierno estatal ha tomado medidas que también son instrumentales en la *prevención* de la corrupción. Por ejemplo, ofreciendo incentivos económicos a los usuarios forestales locales para participar en actividades sostenibles, a través de iniciativas tales como *Bolsa Floresta*, el gobierno reduce los incentivos a realizar actividades ilegales con altos riesgos de corrupción, en particular, la tala ilegal. El Programa *Bolsa Floresta* incluye algunas medidas anticorrupción que vale la pena mencionar. La administración y las finanzas de la FAS son controladas por tres consejos independientes y son sometidas a auditorías externas, hasta ahora realizadas por PricewaterhouseCoopers.<sup>95</sup> Además, el Fondo Amazonía, que apoya a *Bolsa Floresta* y a otros proyectos en el estado de Amazonas, también contiene salvaguardias contra la corrupción. El Fondo es administrado por el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES), con un acuerdo inicial de donación firmado con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega<sup>96</sup> para financiar proyectos que previenen, controlan y evitan la deforestación en la Amazonía.<sup>97</sup> El acuerdo de donación entre el BNDES y Noruega insta a las partes a tomar medidas legales

<sup>90</sup> Artículo 5, Ley 11516/2007. Sobre el IBAMA, véase: [www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br).

<sup>91</sup> El Decreto 31095/2011 creó el *Portal da Transparência* en el Estado de Amazonas, y la Ley 3631/2011 estableció un día para la lucha contra la corrupción. Ciertas leyes estatales, por ejemplo, se relacionan con la ética del servicio público y abordan el tema de la corrupción, como la Ley 2869/2003 (*Código de ética profesional dos servidores públicos civis e dos militares do estado do Amazonas*), Ley 2271/1994, Ley 1778/1987 y Ley 1762/1986.

<sup>92</sup> Portal da Transparência [www.transparencia.am.gov.br](http://www.transparencia.am.gov.br). Fue establecido por la Ley 131/2009 (*Lei da Transparência*). Para las leyes anticorrupción en Brasil, véase <http://www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/Legislacao>.

<sup>93</sup> Artículos 59-70.

<sup>94</sup> De acuerdo con la Constitución Federal de 1998, tanto la autoridad legislativa como el poder de policía son ejercidos concurrentemente por los niveles de administración federal, estatal y municipal (Artículos 23, VI, VII).

<sup>95</sup> Los tres Consejos son: Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Conselho Consultivo, FAS, *Relatório de Gestão* (2010), p. 20.

<sup>96</sup> El BNDES fue autorizado por Decreto 6527/2008 a firmar un Acuerdo de Donación con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, realizado el 25 de marzo de 2009. Un segundo acuerdo fue firmado con Alemania el 7 de diciembre de 2010, para más información, véase: Reporte Anual del Fondo Amazonía de 2009.

<sup>97</sup> Los proyectos elegibles deben contribuir a reducir la deforestación de la selva amazónica, mientras que hasta un 20% de los desembolsos del Fondo podrá apoyar el desarrollo de sistemas de seguimiento y control de la deforestación en otros biomas

para “detener, investigar y enjuiciar” a toda persona o entidad sospechosa de malversación de recursos o corrupción (Artículo 1). El Fondo es auditado anualmente por auditores externos y Noruega también se reserva el derecho de realizar revisiones independientes de sus operaciones y detener los desembolsos o cancelar el acuerdo ante la eventualidad de prácticas corruptas o fraudulentas. El Fondo Amazonía también tiene una estructura incluyente que facilita la supervisión, involucrando a los gobiernos federal y estatal en la Amazonía brasileña, y a la sociedad civil (ONG, movimientos sociales, pueblos indígenas y empresas).

Para involucrar de manera efectiva a los pequeños propietarios (los dueños de tierras por debajo de 500 has.), quienes a menudo luchan con los costosos requisitos de los planes de manejo forestal (PMF), la SDS introdujo un plan de manejo forestal simplificado (*Plano de Manejo Forestal Sustentável com Procedimentos Simplificados* - PMFSPS).<sup>98</sup> Otros incentivos fiscales y subsidios creados por el gobierno de Amazonas, por ejemplo los subsidios al caucho,<sup>99</sup> también crearon las condiciones para que los productores locales puedan explotar los bosques de manera sostenible y reducir la informalidad en un sector que tiende a favorecer las prácticas ilegales y corruptas.

### El Seguimiento y el Control: Pilares del *Plano Plurianual 2008-2011* del Estado

Ésta es una herramienta útil para detectar y prevenir actividades ilegales, incluyendo la corrupción. Bajo el plan se creó un programa específico para la vigilancia de las unidades de conservación y la evaluación de la capacidad de almacenamiento del carbono (*Programma de Apoio à Fiscalização e Monitoramento*).<sup>100</sup> Hasta el momento, bajo el Sistema Estatal de Unidades de Conservación (*Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas - SEUC*) creado por la Ley estatal 53/2007, han sido establecidas treinta y cuatro unidades de conservación, las cuales abarcan 16,5 millones de hectáreas. Este sistema es administrado por el Centro Estatal de Unidades de Conservación (*Centro Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas - CEUC*),<sup>101</sup> el cual puede jugar un papel importante en la implementación de proyectos REDD+ en áreas protegidas.

El IPAAM es la institución encargada del control ambiental del estado de Amazonas.<sup>102</sup> Una iniciativa interesante es el proyecto IPAAM Móvil. Se trata de un grupo de expertos que ofrecen cursos de capacitación en distintos municipios sobre temas que van desde la concesión de licencias ambientales y planes de manejo forestal, hasta el manejo del fuego. El IPAAM también proporciona servicios de consultoría y visitas *in situ* para ofrecer orientación sobre licencias ambientales.<sup>103</sup> Tanto REDD+ como los riesgos de corrupción asociados podrían ser incluidos como un tema en las actividades de formación de capacidades del IPAAM. Además, el IPAAM, con el apoyo del Banco Mundial, ha establecido una

---

brasileños y en otros países tropicales, Artículo 1 (3), Acuerdo de Donación entre el BNDES y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, del 25 de marzo de 2009.

<sup>98</sup> PORTARIA/SDS/Nº 040/03 – GS, disponible en <http://www.florestas.am.gov.br>.

<sup>99</sup> Toni, *Gestão florestal na Amazônia brasileira...*, p. 50

<sup>100</sup> FAS, *Relatório de Gestão* (2008), p. 42. El Plan está disponible en: <http://www.seplan.am.gov.br>

<sup>101</sup> *Plano Estadual de Combate ao Desmatamento*, op. cit. 26.

<sup>102</sup> Sobre el IPAAM, véase <http://www.ipaam.am.gov.br>

<sup>103</sup> SDS, Informe de Gestión 2010, p. 66.

agencia de asistencia inicial en el municipio de Tabatinga.<sup>104</sup> Otra iniciativa de la SDS que podría complementar las actividades de seguimiento y control del IPAAM es el Programa de Agentes Ambientales Voluntarios (*Agentes Ambientais Voluntários*) en las Unidades de Conservación del Estado.<sup>105</sup> Estos agentes también podrían desempeñar un rol de vigilancia social para controlar y garantizar la transparencia en futuras actividades de REDD+ en áreas protegidas.

Para garantizar la participación pública, el gobierno estatal ha creado la Comisión de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (CDSPCT/AM).<sup>106</sup> Esta Comisión es un órgano consultivo dentro de la SDS que participa en la toma de decisiones de políticas, especialmente en aquellas relacionadas con las comunidades locales e indígenas.<sup>107</sup> La participación de estos grupos tiende a conferir una mayor transparencia y legitimidad a la toma de decisiones pública, mientras que alienta su participación en las futuras actividades de REDD+. La Comisión podría, por ejemplo, proponer nuevas formas de garantizar la participación de las comunidades locales e indígenas en REDD+.

El gobierno de Amazonas también ha alentado la participación de la sociedad civil, especialmente en el área de administración de la tierra. El organismo estatal encargado de la planificación territorial, el ITEAM (*Instituto de Terras do Amazonas*),<sup>108</sup> dependiente de la Secretaría de Estado de Política Agraria (*Secretaría de Estado de Política Fundiária - SPF*), creó un foro en varios municipios, titulado *Foro da Terra*. Se espera que el Foro cumpla la función de supervisar la reforma agraria y las políticas del Estado.<sup>109</sup> El foro ayuda al ITEAM en el desarrollo, implementación y evaluación de políticas relacionadas con la reforma agraria.<sup>110</sup> En REDD+, tanto el ITEAM como la SPF pueden ayudar a clarificar los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra, mientras que las iniciativas como el *Foro da Terra* podrían desempeñar un papel en la supervisión de las actividades de REDD+ y, posiblemente, detectar los riesgos de corrupción asociados. A nivel federal, la Fundación Nacional de Asuntos Indígenas (FUNAI) tiene a su cargo el procedimiento administrativo para la demarcación de las tierras indígenas y asegura la protección integral de los derechos indígenas de Brasil. La FUNAI debería participar activamente en REDD+, por ejemplo, asegurando el derecho de las comunidades indígenas al consentimiento previo informado y la participación en los ingresos de REDD+.

Ciertos organismos a nivel estatal encargados del control ambiental y el cumplimiento de la ley pueden tener un papel importante para *reprimir* la corrupción, como el Grupo Estratégico de Combate contra Delitos Ambientales (*Grupo Estratégico de Combate a Crimes Ambientais - GECAM*)<sup>111</sup> y el *Batalhão Ambiental*. A pesar de los progresos realizados por el gobierno del Estado en varios aspectos, esos organismos, así como el IPAAM, todavía tienen una capacidad limitada para detectar y reprimir la corrupción. También es débil la articulación entre los organismos del Estado y el IBAMA, y entre la

<sup>104</sup> Dentro del Proyecto de Desarrollo Regional del Estado de Amazonas (Proderam). Informe de Gestión del SDS 2010, p. 67

<sup>105</sup> Resolución del SDS 2/2008, SDS, Informe de Gestión 2010, p. 67

<sup>106</sup> Ley 3525/2010.

<sup>107</sup> SDS, Informe de Gestión 2010, p. 113.

<sup>108</sup> Para más información, véase: <http://www.iteam.am.gov.br>

<sup>109</sup> DOE Portaria 104-2007-GP-ITEAM.

<sup>110</sup> *Plano Estadual de Combate ao Desmatamento*, op. cit. p. 37.

<sup>111</sup> Creado por Ley 3262/2008. El propósito de GECAM se define en el Artículo 1.

justicia federal y estatal. Lo ideal sería que estas instituciones trabajaran juntas en la lucha contra la corrupción y otros delitos ambientales. Las futuras estrategias nacionales REDD+ deben aclarar el papel de las instituciones de gobernabilidad central y local en los esfuerzos de lucha contra la corrupción y definir sus funciones.

**Recuadro 3: Operação Curupira, Mato Grosso<sup>112</sup>**

Durante 1999, la Fundación Estatal Ambiental de Mato Grosso (*Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEMA*), con el apoyo del Programa Piloto para Conservar la Selva Tropical Brasileña (PPG7) financiado con fondos internacionales, desarrolló el Sistema de Planificación de Zonas de Tierra (*Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural - SLAPR*). El SLAPR entró en funcionamiento en el año 2000 y constituyó un sistema de información pionero en Brasil para detectar la deforestación ilegal.

Inicialmente, este sistema fue lento para mostrar un impacto notable en la aplicación de la ley. Los datos de 2004 mostraron que la deforestación ilegal en las áreas bajo licencia no se había reducido considerablemente en comparación con las áreas sin licencia, lo que indicaba que la observancia y la sanción de la deforestación ilegal continuaban siendo débiles.

Esas fallas se hicieron evidentes en junio y agosto de 2005, cuando se llevaron a cabo dos grandes operaciones anticorrupción denominadas *Operação Curupira 1 y 2*, por medio de acciones coordinadas entre el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio Público y la Policía Federal. Estas operaciones revelaron que algunos funcionarios de la FEMA habían favorecido la realización de actividades de deforestación ilegal mediante la manipulación de imágenes satelitales y produciendo documentación falsa para blanquear la madera que había sido obtenida de manera ilegal. Poco después de estas dos operaciones, la FEMA fue reemplazada por la *Secretaría de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso (SEMA)*. Esta Secretaría ha añadido dos nuevas tecnologías al sistema SLAPR: una base de datos de productores y consumidores de productos forestales, y un sistema en línea de administración y control de productos forestales.

**3.1.3. Análisis y Lecciones Aprendidas**

Las principales lecciones extraídas de este caso son:

- Los gobiernos sub-nacionales han participado activamente en la administración forestal con amplia autonomía legislativa, administrativa y fiscal *vis-à-vis* el gobierno central. Por lo tanto, podrían también desempeñar un papel importante en la lucha contra la corrupción en el sector forestal, y en el contexto de REDD+, en particular.
  
- Las buenas prácticas en el ámbito local existen y son fundamentales para *prevenir* la corrupción, por ejemplo, aquellas prácticas que proporcionan 1) incentivos económicos para los pequeños

<sup>112</sup> Extraído de Brown et al., op. cit., p. 268.

propietarios y grupos locales (como *Bolsa Floresta*), 2) monitoreo y participación social (a través de iniciativas como el *Foro da Terra*, *Agentes Ambientais Voluntários*, entre otros), 3) educación y capacitación (por ejemplo, el proyecto IPAAM Móvil) o 4) garantizando la transparencia de las finanzas públicas y el gasto (como el *Portal da Transparência*).

- Los gobiernos sub-nacionales tienen un papel importante en la *represión* de la corrupción (y otros delitos ambientales), en particular aquellos órganos encargados del control ambiental y la aplicación de la ley (por ejemplo, el IPAAM, GECAM, *Batalhão Ambiental*). Se requiere apoyo financiero y técnico para mejorar su capacidad para detectar y reprimir la corrupción, así como una mayor coordinación con los órganos centrales, como el IBAMA.
- Las leyes e instituciones anticorrupción específicas son menos comunes a nivel local. En todo caso, las instituciones de gobernabilidad local, y en particular los órganos de cumplimiento de la ley, podrían enfrentar la corrupción aplicando las leyes vigentes. También podrían jugar un papel activo en la prevención y la represión de la corrupción en REDD+.
- Las estrategias nacionales de REDD+ deben aclarar el rol de las instituciones de gobernabilidad local, y en particular de los órganos de cumplimiento de la ley, en la lucha contra la corrupción en el contexto de REDD+, por medio de 1) obtener información exacta sobre sus papel y funciones, 2) identificar las medidas anticorrupción que podrían ser realizadas para prevenir y reprimir la corrupción a nivel local, y 3) asegurar la capacitación especializada y el apoyo financiero a estos órganos.

## 3.2. Bolivia: Manejo forestal comunitario

### 3.2.1. Antecedentes

Bolivia es uno de los países que ha realizado el mayor progreso en la distribución de las funciones de gestión forestal a los gobiernos locales.<sup>113</sup> A mediados de la década de 1990, la descentralización entró en la agenda de las reformas políticas debido a la creciente presión de la sociedad civil en busca de un mayor control sobre los recursos naturales, al movimiento hacia la descentralización en los países vecinos y a la relevancia que cobró el tema en las agendas de los donantes.<sup>114</sup>

La descentralización se introdujo a través de la Ley de Participación Popular (Ley 1551/1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654/1995), las cuales fueron aprobadas por el Congreso en 1994. Hasta entonces Bolivia contaba con una larga tradición de gobierno centralizado. Los prefectos, la principal autoridad política de los departamentos de Bolivia, eran designados por el gobierno central y su poder de decisión estaba limitado especialmente a la prestación de servicios urbanos. Los municipios

<sup>113</sup> C.G. Mejía Silva, *Community - Based Forest Management as a determinant for development of indigenous people in Northern La Paz*, Documento de investigación preparado para el Instituto de Estudios Sociales, 2008, p. 19.

<sup>114</sup> Esta descripción se basa en Pacheco, *Decentralization of Forest Management in Bolivia: Who Benefits and Why?* (2004), p. 9. Documento presentado en la Iniciativa sobre Descentralización Liderada por los Países del FNUB, Seminario sobre Descentralización en Interlaken, Abril 27-30.



también tenían recursos limitados y baja influencia política. La actual Constitución de Bolivia define cuatro niveles de administración: los departamentos, las provincias, los municipios y las tierras indígenas rurales (Territorio Indígena Originario Campesino - TIOC).<sup>115</sup> Algunas otras leyes recientes que lideran el proceso de descentralización boliviano incluyen la Ley 031/2010 (Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Abánñez) y la Ley de Municipios de 2008 (Ley 2028/1999), entre otras.

La novedad en la reforma legislativa de Bolivia fue el intento de hacer que los gobiernos locales sean más fuertes y democráticos, esto a través de la promoción de la participación comunitaria local, la descentralización política y fiscal y la reforma agraria. La Ley de Participación Popular expandió la jurisdicción municipal más allá de los centros urbanos para abarcar también a las áreas rurales. Para hacer frente a los gastos relacionados con las nuevas responsabilidades, el gobierno central asignó el 20% del presupuesto nacional a los gobiernos municipales por medio de una distribución proporcional de acuerdo a su población.<sup>116</sup> La ley alentó la participación política de las poblaciones rurales, especialmente de los pequeños propietarios de tierras y de las comunidades locales e indígenas, quienes se ganaron el derecho a participar en las elecciones municipales.

La descentralización también ha redefinido el sistema de titulación de Bolivia, la regularización de la tierra y el acceso a la propiedad rural. La Ley de 1996 sobre el Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA 1715/1996) introdujo un proceso de regularización de títulos, incluyendo la demarcación de tierras indígenas.<sup>117</sup> La Ley también confirió a los pequeños agricultores el acceso privilegiado a ciertas tierras públicas, y los eximió, así como a las comunidades indígenas, de ciertos impuestos sobre las tierras.<sup>118</sup>

### Manejo Forestal Comunitario

En línea con las leyes de descentralización de Bolivia, la Ley Forestal 1700/1996 asignó un papel más importante a los gobiernos municipales. Los departamentos comenzaron a ejecutar las políticas forestales nacionales y a poner en marcha los programas (por ejemplo, para la rehabilitación de los bosques, la forestación/reforestación), mientras que los municipios debían vigilar las áreas forestales que luego serían asignadas a las asociaciones sociales locales (Asociaciones Sociales del Lugar - ASL) como concesiones de la comunidad.<sup>119</sup> Junto con esas funciones, a los municipios se les asignaron fuentes de ingresos adicionales, provenientes del cobro de tasas a los usuarios de los bosques.<sup>120</sup>

Un resultado importante del régimen forestal introducido por la Ley 1700/1996 fue la democratización del sector forestal. Creó la oportunidad para que ciertos usuarios de los bosques, incluyendo los

<sup>115</sup> Artículo 269, Constitución de Bolivia del 7 de febrero de 2009.

<sup>116</sup> Ley 1551/1994, Artículo 20, II, reemplazado por la Ley 031/2010.

<sup>117</sup> Artículo 69, Ley 1715/1996.

<sup>118</sup> Pacheco, op. cit., *Law Compliance...*, p. 11.

<sup>119</sup> Ley Forestal 1700/1996 (Artículo 25). Véase, J. L. de Urioste Lincoln Quevedo, R. Guzmán Remy Rojas, Evaluación del Régimen Forestal Implementado por la Superintendencia Forestal de Bolivia (1997-2008), Centro de Investigación y Manejo de Recursos Naturales Renovables, Escuela de Ciencias Forestales de la Universidad Mayor de San Simón (2010), p. 13.

<sup>120</sup> Los municipios comenzaron a recibir el 25% de los ingresos de las licencias de uso y desmonte forestal a ser "distribuidos de acuerdo con las áreas de uso otorgadas en sus respectivas jurisdicciones para apoyar y promover el uso sostenible de los recursos forestales e implementar obras sociales de interés local, siempre y cuando el municipio cumpla con el objetivo de esta contribución," Artículo 38 (b), Ley 1700/1996.

pequeños agricultores y las comunidades indígenas y locales, pudieran acceder a los recursos forestales y participar en la toma de decisiones de la gestión forestal. También fue un intento para promover buenas prácticas de manejo forestal y mejorar el sistema de recaudación y distribución de tasas forestales.<sup>121</sup> Los municipios adquirieron el derecho de administrar hasta el 20% del total de los bosques públicos bajo su jurisdicción, creando Unidades Forestales Municipales que debían ser entregadas a las ASL como concesiones forestales.<sup>122</sup> Las ASL incluyen a “usuarios tradicionales, comunidades locales e indígenas y otros usuarios locales de los recursos forestales.”<sup>123</sup> Este mecanismo estaba destinado a formalizar los derechos de los pequeños madereros, que solían realizar operaciones forestales de manera informal en las concesiones forestales privadas o en las áreas protegidas, ya que no tenían derecho legal para acceder a los recursos forestales.<sup>124</sup> La situación de las Unidades Forestales Municipales no es uniforme, y del mismo modo varía la capacidad de los gobiernos municipales para crearlas y administrarlas.<sup>125</sup> Algunos municipios han sido muy activos en la creación de Unidades Forestales Municipales y la asignación de recursos para el sector forestal, pero otros no tanto. Además, la coordinación entre el gobierno municipal y central no es la óptima.<sup>126</sup>

Desde 2009, la Ley Forestal 1700/1996 se encuentra en un proceso de revisión, cuyo objetivo es adaptar la Ley a la nueva Constitución de 2009 y actualizar varias de sus disposiciones.<sup>127</sup> Esta ley podría ser reemplazada por una nueva Ley Forestal. Recientemente en Bolivia se han realizado esfuerzos significativos para combatir el cambio climático y por las emisiones forestales, incluyendo por ejemplo la adopción en 2008 de un Plan de Manejo Forestal Nacional y la creación en 2009 de un nuevo Vice Ministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambio Climático. Bolivia también es uno de los cuatro países en la región que recibe apoyo del Programa ONU-REDD a través de su Programa Nacional (ver Recuadro 4).

### 3.2.2. El Vínculo Virtuoso entre la Gobernabilidad Democrática y las Medidas Anticorrupción

Este estudio de caso muestra el importante papel que los gobiernos sub-nacionales pueden desempeñar en la administración forestal como resultado de un proceso de descentralización. Un resultado significativo de las reformas legales introducidas en Bolivia en la década de 1990 fue la mayor participación de las comunidades locales e indígenas en la gestión forestal.<sup>128</sup> A medida que ganaron el acceso formal a los recursos forestales, la informalidad y la ilegalidad tendieron a reducirse, especialmente las actividades con altos riesgos de corrupción como la tala ilegal. Se puede decir que el

<sup>121</sup> Como es propuesto por Pacheco, *Law Compliance...*, op. cit., p. 7.

<sup>122</sup> Ley Forestal 1700/1996, Artículo 25 (a).

<sup>123</sup> Ley Forestal 1700/1996, Artículo 1.II.

<sup>124</sup> W. de Jong, S. Ruiz, M. Becker, ‘Conflicts and communal forest management in northern Bolivia,’ *Forest Policy and Economics*, Vol. 8, 4 (2006), pp. 447-457, p. 450.

<sup>125</sup> Pacheco, *Decentralization of Forest Management in Bolivia...*, op. cit., p. 22.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 105

<sup>127</sup> ONU-REDD (2010) Documento Nacional del Programa Bolivia, p. 11.

<sup>128</sup> La actual Constitución de 2009 le confiere amplios derechos a las comunidades rurales, como por ejemplo participar en las elecciones (Artículo 26, II), ser consultada sobre medidas legislativas o administrativas que les pudieran afectar, participar en los beneficios involucrados en el uso de los recursos naturales en sus tierras tradicionales (Artículo 30), entre otros. También integran las *Agrupaciones Sociales del Lugar*, de acuerdo al Decreto Supremo 24453. Se requiere una mayor investigación sobre las instituciones de gobernabilidad local de los pueblos indígenas.



**Recuadro 4: Bolivia y REDD+<sup>129</sup>**

Bolivia es uno de los tres países de América Latina y el Caribe que implementaron temprano su Programa ONU-REDD Nacional (PN) y su Estrategia Nacional REDD+. El Programa ONU-REDD aprobó una asignación de financiamiento para el Programa Nacional de Bolivia de US\$4.7 millones en 2010. El calendario del programa abarca desde 2010 hasta 2013.

El Documento PN propone tres resultados para alentar la preparación en REDD+ de Bolivia para el año 2012: mejorar la capacidad de las instituciones del gobierno nacional (resultado 1), así como la de la sociedad civil (resultado 2), y generar experiencia en REDD+ a nivel local, con la participación de instituciones locales y la sociedad civil (resultado 3). Para este fin, el DPN propone, entre otras cosas, la creación de un Sistema de Monitoreo del Bosque y del Uso del Suelo, y un Plan de Acción de REDD+.

**Gobernabilidad Local y Descentralización**

El DPN hace hincapié en la necesidad de “fortalecer la capacidad de gestión entre las autoridades locales, así como empoderar a los actores locales a lo largo del proceso de desarrollo”. Para garantizar su compromiso, propone el diseño de una estrategia de comunicación y capacitación, un plan para que las partes interesadas puedan participar en el diseño de actividades de REDD+ y una campaña de comunicación y capacitación dirigida a los tomadores de decisiones y a los actores locales, incluyendo las comunidades indígenas. Para fortalecer las capacidades a nivel sub-nacional, el Plan Nacional de Desarrollo contempla la implementación de varios proyectos de demostración REDD+, con la participación de las instituciones locales y la sociedad civil (resultado 3).

**Transparencia y Medidas contra la Corrupción**

El DPN describe ciertos riesgos de corrupción en el contexto de REDD+, en particular, la malversación de fondos de REDD+. Las acciones de mitigación propuestas incluyen: 1) diseñar un mecanismo de participación e información que incluya numerosos actores, con responsabilidades en la ejecución y el control claramente definidas, 2) implementar un plan de consulta para garantizar la participación de diversos sectores en el diseño y la implementación de REDD+, así como en el mecanismo de distribución de los ingresos de REDD+.

régimen forestal de 1996 cerró oportunidades para los delitos forestales y la corrupción.<sup>130</sup> El rol que tienen ahora los gobiernos locales en la administración forestal también indica que podrían tener un papel clave en REDD+ y, posiblemente, en la lucha contra la corrupción en este contexto.

Algunas medidas introducidas por la Ley 1700/1996 jugaron un papel decisivo en la prevención de la corrupción. Por ejemplo, la Ley establecía un único derecho de concesión de US\$1 por hectárea por

<sup>129</sup> Esta descripción se basa en ONU-REDD (2010) Documento Nacional del Programa Bolivia.

<sup>130</sup> Contreras-Hermosilla, *Emerging best practices...*, op. cit., (citando a Pacheco).

año,<sup>131</sup> muy diferente de la anterior legislación, que establecía derechos de concesión de acuerdo a criterios complejos (por ejemplo, de acuerdo a la calidad de las especies cosechadas, los volúmenes, la calidad de la madera, etc.). La nueva regla simplificada redujo los riesgos de tomar decisiones discrecionales y también limitó el espacio para la evasión de impuestos y la corrupción. También se hizo más fácil vigilar el cumplimiento y enjuiciar a los operadores forestales que no pagan la tasa correspondiente. La transparencia e independencia de la Superintendencia Forestal también mejoró en comparación con el Centro para el Desarrollo Forestal.<sup>132</sup> En 2009, la Superintendencia Forestal fue sustituida por la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT).<sup>133</sup> Este organismo, al igual que su predecesor, tiene un rol esencial en el régimen de los bosques por su amplia gama de funciones, incluyendo la vigilancia y el control de la deforestación y la degradación forestal.<sup>134</sup> También puede jugar un papel importante en el contexto de REDD+.

Asimismo, el régimen forestal de 1996 introdujo nuevas vías para la vigilancia de los bosques. La ABT puede inspeccionar las operaciones forestales en cualquier momento, por iniciativa propia, o a petición de una denuncia de un acto ilícito por un tercero, y puede solicitar la cooperación de los gobiernos municipales.<sup>135</sup> Las auditorías forestales deberían realizarse cada cinco años por un tercero independiente como una precondition para renovar las concesiones forestales otorgadas a los usuarios privados de los bosques. La Ley también transfirió a las comunidades locales un rol de supervisión, por lo que pueden elegir los comités de supervisión para vigilar las finanzas municipales e influir en las decisiones de inversión municipales.<sup>136</sup> En la práctica, sin embargo, estas disposiciones han sido puestas en práctica de manera muy restringida. La ABT tiene una capacidad limitada para impedir las actividades ilegales y, a menudo, carece del apoyo de los gobiernos municipales.<sup>137</sup> El interés de los gobiernos municipales y su capacidad para controlar las actividades ilegales es variable.<sup>138</sup> Las comunidades locales también luchan con los estrictos requisitos de los planes de manejo forestal (PMF) impuestos por la Ley 1700/1996, y a veces no tienen otra opción que recurrir a la tala ilegal y la corrupción.

A pesar de sus limitaciones, el régimen forestal de 1996 ha mejorado la participación de las comunidades locales e indígenas en la gestión forestal y ha asegurado los derechos de tenencia de la tierra. Por ejemplo, se observa que el 95% de los usuarios del bosque que adquirieron el acceso formal a los recursos naturales lo hizo en los municipios que tenían una Unidad Forestal Municipal.<sup>139</sup> La investigación de campo también sugiere que las comunidades locales se han beneficiado de varias maneras, especialmente con nuevas fuentes de empleo, mayores ingresos, capacitación, una mayor

<sup>131</sup> Ley Forestal 1700/1996, Artículo 37.

<sup>132</sup> La agencia obtuvo una independencia financiera relativa, ya que la ley le otorgó el derecho al 30% de las tasas forestales, Ley Forestal 1700/1996, Artículo 38 (d). El jefe de la Superintendencia fue seleccionado por el Presidente de la República a partir de una lista corta de tres nombres presentada por el Congreso, y el personal se ha profesionalizado y contratado según el mérito, Contreras-Hermosilla, op. cit.

<sup>133</sup> Creada por el Decreto Supremo 071/2009.

<sup>134</sup> Sobre las competencias de la ABT, véase <http://abt.gob.bo>

<sup>135</sup> Ibid., p. 20.

<sup>136</sup> Pacheco, *Decentralization of Forest Management in Bolivia*, op. cit., p. 11.

<sup>137</sup> Pacheco, *Law Compliance...*, op. cit., p. 22.

<sup>138</sup> Propuesto por Contreras-Hermosilla, en P. Pacheco, *Decentralization of Forest Management in Bolivia...*, op. cit, p. 25.

<sup>139</sup> Ibid., p. 104.

participación y mejores condiciones de vida.<sup>140</sup> Entre 1996 y 2009, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) saneó más de 37.7 millones de hectáreas. En la actualidad hay 13.3 millones de hectáreas en proceso de ser saneadas y aproximadamente el 50% de las tierras indígenas ya están saneadas.<sup>141</sup> De esta manera, Bolivia da un paso adelante para estar lista para REDD+, dado que la tenencia insegura de la tierra tiende a ser una gran barrera para REDD+.

El gobierno boliviano ha tomado algunas medidas innovadoras que pueden ser útiles para apoyar la lucha contra la corrupción a nivel sub-nacional. De acuerdo con la nueva Constitución de 2009, todos los ciudadanos bolivianos tienen el *deber* de denunciar y combatir las prácticas corruptas.<sup>142</sup> Fue creado el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, con algunas pocas oficinas sub-nacionales (Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca, Beni y Tarija)<sup>143</sup> y se espera que este organismo tome medidas preventivas contra la corrupción en todos los niveles de la administración. Por ejemplo, a fin de detectar la corrupción, ha creado una página web para denuncias en línea (Formulario de Denuncia).<sup>144</sup>

Bolivia es uno de los pocos países de la región que tienen una ley anticorrupción específica (Ley 004/2007).<sup>145</sup> La Ley crea un Consejo Nacional Anticorrupción, tribunales anticorrupción y también prevé un Control Social contra la corrupción que puede ser ejercido por cualquier persona o grupo. Se espera que los departamentos de Bolivia tengan agentes anticorrupción designados por el Fiscal General del Estado (Artículo 12). Otras leyes contra la corrupción incluyen el Decreto 28168/2005 sobre el acceso a la información y la transparencia de la administración pública y una Política Nacional sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción.<sup>146</sup> Esas leyes e instituciones pueden proveer apoyo para futuras medidas anticorrupción en el contexto de REDD+. Se ha levantado preocupación en relación a que si las leyes estrictas de Bolivia podrían dificultar o retrasar la ejecución de los proyectos. En la práctica, los países pueden efectivamente lograr un equilibrio entre asegurar la transparencia en las actividades de REDD+ y, al mismo tiempo, permitir su aplicación efectiva. Una forma de hacerlo es evitar medidas anticorrupción complejas, lentas y excesivas en el contexto de REDD+.

La sociedad civil en Bolivia está comprometida en los esfuerzos de lucha contra la corrupción. Por ejemplo, Transparencia Bolivia,<sup>147</sup> creada en 2008 como uno de los “capítulos” de Transparencia Internacional, se esfuerza por crear una cultura de transparencia en los sectores público y privado, otorgar un papel más activo a las personas y fortalecer las instituciones para combatir la corrupción.<sup>148</sup> Uno de sus recientes proyectos se relaciona con la implementación de la CNUCC y la

<sup>140</sup> Mejía Silva, op. cit., p. 60.

<sup>141</sup> ONU-REDD (2010) Documento del Programa Nacional Bolivia, p. 11.

<sup>142</sup> Artículo 108.

<sup>143</sup> Sitio web del Ministerio: <http://www.transparencia.gob.bo>

<sup>144</sup> Disponible en: <http://www.transparencia.gob.bo/index.php?Modulo=Formdenuncias>

<sup>145</sup> Ley 004/2010 (Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas Marcelo Quiroga Santa Cruz), disponible en: <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1521>

<sup>146</sup> Decreto Supremo 0214/2009

<sup>147</sup> <http://www.transparenciabolivia.org>

<sup>148</sup> Una estrategia anticorrupción reciente y relativamente exitosa sobre las devoluciones del impuesto al valor añadido realizada en Bolivia aplica un enfoque de flujo del proceso que parece ser efectivo en la prevención de la corrupción en la administración tributaria, Centro de Recursos Anticorrupción U4 (2008), Combating corruption in the revenue service: the case of VAT refunds in Bolivia.

CICC. Transparencia Bolivia logró involucrar a los tomadores de decisiones en la elaboración del informe de la sociedad civil de Bolivia presentado al Mecanismo de Seguimiento de la CICC. En el contexto de REDD+, esta organización podría ayudar a involucrar a instituciones de gobernabilidad locales en la lucha contra la corrupción.

Bolivia es también un líder en la certificación forestal de la región, un aspecto positivo en términos de prevención de riesgos de corrupción. El programa de certificación voluntaria del país se inició hacia finales de la década de 1990<sup>149</sup> y creció en forma sostenida en los últimos años. Algunos factores que contribuyeron al éxito de la certificación forestal en Bolivia, incluyen el apoyo por parte del gobierno, dispuesto a obtener ventajas en el mercado internacional competitivo, y el apoyo del proyecto de Gestión Forestal Sostenible de Bolivia BOLFOR, creado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Gobierno de Bolivia.<sup>150</sup> Además, la Ley Forestal de 1996 permitía la certificación forestal independiente de terceros como un sustituto de las auditorías gubernamentales de las concesiones sobre las tierras forestales públicas (Artículo 91).<sup>151</sup> En general, la certificación es beneficiosa para los gobiernos, ya que libera recursos de los organismos forestales que, de lo contrario, serían dedicados a la vigilancia y el control de las operaciones forestales. Los riesgos de corrupción en las agencias de gobierno insuficientemente financiadas tienden a reducirse cuando la vigilancia se transfiere a organismos de certificación independientes. Además, los concesionarios más importantes y los empresarios a menudo prefieren tratar con empresas certificadoras independientes más que con la burocracia gubernamental. El Recuadro 5 describe una experiencia de certificación forestal en una de las provincias de Bolivia.

### 3.2.3. Análisis y Lecciones Aprendidas

Las principales lecciones extraídas de este caso son:

- Debido al proceso de descentralización, los gobiernos sub-nacionales de Bolivia tienen un papel más importante en la administración forestal, el cual puede seguir siendo fortalecido para combatir la corrupción en el sector forestal y en el contexto de REDD+.
- Las comunidades locales y las poblaciones indígenas participan más activamente en los procesos de toma de decisiones de la gestión forestal como resultado de la descentralización y de las reformas legales en Bolivia.

---

<sup>149</sup> La certificación forestal en Bolivia se inició en 1994 con la participación de los sectores público y privado, así como del CMF. El Consejo Boliviano para la Certificación Forestal Voluntaria fue establecido en Santa Cruz para elaborar los estándares nacionales. El CMF (Consejo de Manejo Forestal) aprobó esos estándares en 1998. Al mismo tiempo, fue creado en 1996 el Programa de Certificación Forestal CIMAR/Smart Wood. Poco después, otras dos empresas certificadoras obtuvieron la Acreditación del Consejo de Manejo Forestal (SGS e Imo-Suiza), en A. Contreras-Hermosilla y M.T. Vargas Ríos, *Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia*, Tendencias Forestales, CIFOR, 2002.

<sup>150</sup> *Gestión Forestal Sostenible de Bolivia*, Informe Final de BOLFOR (2004).

<sup>151</sup> Decreto 24453/1996 (Reglamento general de la Ley Forestal), disponible en: [http://www.ypfb.gob.bo/documentos/leyes/ds\\_24453\\_reg\\_ley\\_forestal.pdf](http://www.ypfb.gob.bo/documentos/leyes/ds_24453_reg_ley_forestal.pdf)

**Recuadro 5: Certificación Forestal en Guarayos<sup>152</sup>**

Este estudio de caso analiza las operaciones forestales certificadas en la provincia de Guarayos, departamento de Santa Cruz, y en particular la Concesión La Chonta (Guarayos) y la Concesión CIMAL/IMR Guarayos. La provincia de Guarayos se encuentra 300 km al norte de Santa Cruz y comprende tres municipios (Ascensión de Guarayos, Urubichá y El Puente).

COPNAG (Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos) reúne a nueve organizaciones de pueblos vecinos (San Pablo, Santa María, Urubichá, Yaguarú, Salvatierra y Yotaú). Representa al pueblo *guarayo*, el beneficiario de las TCO (Tierras Comunitarias de Origen). Esas comunidades y algunas empresas madereras de la región han participado en operaciones forestales certificadas. Las empresas madereras locales en Guarayos operaban con una capacidad de trabajo limitada y maquinarias antiguas.

El estudio de caso analiza la relación que existe entre los diferentes usuarios de los bosques y el impacto de la certificación en la región. Sugiere que la certificación ha sido en general positiva, ya que ha creado puestos de trabajo y generado ingresos. Las empresas madereras locales, sin embargo, sintieron que la Ley Forestal de 1996 les fue desfavorable, ya que no podían manejar sus concesiones como se requiere en esta Ley y tuvieron que devolverlas. Como resultado, algunos no tuvieron otra opción que recurrir a la tala ilegal. También se observó que la deforestación en la región fue causada por una serie de factores: el largo proceso de saneamiento de las TCO, la corrupción en el INRA (y también entre los líderes de las comunidades indígenas), y la incapacidad del Estado para ejercer el control. Los madereros locales también se quejaron de que los pueblos indígenas, que recibieron el apoyo de ONGs para ejecutar planes de manejo forestal, estaban siendo subvencionados en una competencia desleal. En todo caso, las empresas bajo estudio lograron establecer buenas relaciones con las comunidades y firmaron acuerdos con COPNAG, por los que se comprometieron, por ejemplo, a mantener las vías en sus áreas de concesión y proporcionar maquinarias para que las comunidades indígenas pudieran continuar con las operaciones de tala.

Este caso ilustra que las complejas interacciones entre los distintos usuarios tienen que ser tomadas en cuenta en el diseño de las leyes forestales. En algunos casos, incluso leyes bien intencionadas pueden tener un impacto negativo en determinados usuarios del bosque. También muestra que la corrupción puede ocurrir tanto en las instituciones de gobernabilidad sub-nacional como en el liderazgo de las comunidades locales.

- Algunas medidas introducidas por el Régimen Forestal de 1996 ayudaron a reducir los riesgos de corrupción, tales como la tasa de concesión única, una mayor transparencia e independencia concedidas a la ABT, y nuevos mecanismos de monitoreo (por ejemplo, inspección, auditorías forestales, Comités de vigilancia).

<sup>152</sup> C. van Dam, 'Certificación Forestal y Desarrollo Local: el caso de Guarayos,' *Revista Theomai*, N. 16 (2007), pp. 16-34.

- Bolivia tiene sólidos marcos jurídicos e institucionales de lucha contra la corrupción (por ejemplo, un Ministerio y leyes específicas anticorrupción), lo que puede ser útil para apoyar el diseño de instituciones de gobernabilidad local e implementar medidas contra la corrupción.
- La sociedad civil en Bolivia está comprometida en los esfuerzos de lucha contra la corrupción, como Transparencia Bolivia. Esta organización ha desarrollado una experiencia de involucrar a los tomadores de decisiones en el Mecanismo de Seguimiento de la CICC (MESICIC), lo que puede ser útil en el contexto de REDD+.

# LECCIONES APRENDIDAS Y PRINCIPALES RECOMENDACIONES





## Capítulo 4

### Lecciones Aprendidas y Principales Recomendaciones

En América Latina y el Caribe, los gobiernos locales juegan un papel cada vez más importante en la administración forestal debido al proceso de descentralización vigente observado en la mayoría de los países. Los gobiernos locales también pueden tener un papel clave en el contexto de REDD+, especialmente durante su fase de implementación. Sin embargo, la corrupción tanto a nivel nacional como sub-nacional puede ser una barrera para el éxito de REDD+, por lo que es esencial que los países elaboren salvaguardias contra los riesgos de corrupción durante las etapas de diseño e implementación de REDD+. Como las instituciones de gobernabilidad local tienden a participar directamente en la implementación de las actividades de REDD+, éstas deben desarrollar la capacidad para prevenir y evitar los riesgos de corrupción asociados. REDD+ puede mejorar la gobernabilidad forestal o puede socavarla con sus fallas. El PNUD tiene un papel crucial para garantizar el éxito de REDD+, ayudando a los países a prevenir la corrupción y mejorar la gobernabilidad. El apoyo del PNUD a las instituciones de gobernabilidad local y a los procesos de descentralización es fundamental para asegurar que los gobiernos sub-nacionales tengan capacidades políticas, administrativas y fiscales para implementar REDD+.

#### 4.1. Lecciones aprendidas de los estudios de casos seleccionados para ser aplicadas a REDD+

Las principales lecciones extraídas de los estudios de caso seleccionados son:

- Los gobiernos locales desempeñan actualmente un papel importante en la administración forestal debido al proceso de descentralización observado en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En vista de esto, las instituciones de gobernabilidad local deben tener un rol más activo en la lucha contra la corrupción.
- Si bien los gobiernos municipales tienen un papel importante en la administración forestal y, en algunos casos, disponen de mayores fondos, aún carecen de la capacidad técnica y humana para hacer frente a la corrupción de manera adecuada.
- En general, los países de América Latina y el Caribe poseen sólidos marcos legales e institucionales de lucha contra la corrupción, mientras que las leyes, políticas y mecanismos anticorrupción específicos en el sector forestal son menos comunes. En la mayoría de los países, la aplicación de la ley y su cumplimiento siguen siendo débiles.
- Las leyes, políticas y mecanismos específicos contra la corrupción son menos comunes en el ámbito local. Ante la ausencia de organismos anticorrupción específicos, las instituciones de

governabilidad local a cargo del control forestal y la aplicación de la ley pueden jugar un papel clave en la detección y eliminación de la corrupción.

- Ciertas medidas tomadas a nivel local pueden reducir los incentivos a las prácticas de corrupción, en particular aquéllas que mejoran la gestión sostenible de los bosques, garantizan el acceso de las comunidades locales e indígenas a los recursos forestales, y permiten la supervisión de las operaciones forestales.
- Las buenas prácticas en el nivel local requieren de un marco jurídico y de políticas que sean empoderadoras, y también de algún tipo de coordinación con las instituciones del gobierno central, las cuales tienden a mantener un papel clave en el control forestal. Sin embargo, la coordinación entre esos dos niveles de administración es a menudo débil.
- Las instituciones de gobernabilidad local pueden jugar un papel central en especial en la etapa de implementación de REDD+, ya que ellas pueden llevar a cabo las actividades de REDD+. Por lo tanto, pueden tomar medidas contra la corrupción en esa etapa, y su involucramiento en la fase de planificación será clave.
- REDD+ incluye riesgos de corrupción que pueden diferir de los observados en el sector forestal (por ejemplo, en relación con la tala ilegal, el movimiento de la madera y los productos de madera, y evitar el pago de los cargos forestales). Los riesgos de corrupción específicos de REDD+ pueden ocurrir, por ejemplo, en la asignación de derechos de carbono, en el establecimiento de líneas de base de las emisiones, o en el diseño de sistemas de distribución de beneficios.
- Los Documentos del Programa Nacional presentados por los países ONU-REDD en América Latina y el Caribe contienen sólo algunas medidas específicas contra la corrupción, si es que tienen alguna, y ponen muy poco énfasis en el papel de las instituciones de gobernabilidad local.

#### **4.2 El Papel del PNUD apoyando Mejorar la Capacidad de las Instituciones de Gobernabilidad Local para Enfrentar Riesgos de Corrupción en REDD+**

Este documento recomienda que el PNUD tome las siguientes medidas para apoyar la lucha contra la corrupción a nivel sub-nacional, y en el contexto de REDD+, en particular:

##### **Gobernabilidad Sub-nacional**

Hay poca evidencia de que el cambio climático y la gestión forestal están en la agenda política sub-nacional de manera explícita en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Esto no es un dato sorprendente dado que el cambio climático y REDD+ son relativamente nuevos, y también porque los gobiernos sub-nacionales en la región están recién empezando a asumir responsabilidades de

governabilidad democrática y competencias estratégicas más amplias. Por tanto, es importante identificar los puntos de entrada clave para fortalecer la gobernabilidad sub-nacional y el compromiso de los gobiernos locales con los riesgos y oportunidades relacionados con REDD+. Estas son las principales recomendaciones:

- Establecer y/o fortalecer vínculos claros entre el cambio climático y las políticas nacionales de manejo forestal y las políticas de gobernabilidad sub-nacional.
- Mejorar la **comprensión** a nivel sub-nacional del cambio climático, la gestión forestal, y los temas de REDD+. Proporcionar una mayor información a los tomadores de decisiones de nivel sub-nacional y a todos los otros actores involucrados sobre la naturaleza de los riesgos que enfrentan ante el cambio climático, el manejo forestal y REDD+.
- Promover un **diálogo sobre políticas** en torno de los arreglos y recursos financieros para el cambio climático, la gestión forestal y REDD+. Para que los gobiernos sub-nacionales puedan desempeñar un papel efectivo, necesitan *acceso a recursos financieros*, a menudo adicionales a los que ya tienen disponibles. Esto incluye, proporcionar ventanas de financiación destinados al “cambio climático” con las cuales puedan financiar las políticas. Para ello sería necesario un sistema de monitoreo para asegurar que los fondos no están siendo mal utilizados.
- Asegurar que la democracia a nivel sub-nacional funcione para las personas más vulnerables *vis-à-vis* el cambio climático, la gestión forestal y REDD+. Este grupo necesita reconocer que para ellos representa un valor agregado al momento de abordar los riesgos y la sostenibilidad en el cambio climático, el manejo forestal y los temas de REDD+, y que sus necesidades deben ser tenidas en cuenta.
- Promover la **creación de capacidades** de los tomadores de decisiones y las organizaciones de la sociedad civil a nivel sub-nacional, en una serie de temas tales como monitoreo, controles internos, auditoría social, promoción y campañas de sensibilización, por nombrar algunos.
- Promover la **rendición de cuentas y la transparencia** en los procesos de toma de decisiones. La experiencia de los procesos de planificación participativa sugiere que éstas, por sí solas, rara vez se traducen en una toma de decisiones que benefician a los más vulnerables. Los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil locales pueden jugar un papel importante para asegurar que las voces e intereses de los actores más vulnerables sean conducidos hacia el cambio climático, el manejo forestal y los procesos de toma de decisiones de REDD+ que les afectan.

### **Medidas Anticorrupción a Nivel Sub-nacional**

En general, las medidas contra la corrupción que podrían preverse a nivel sub-nacional para hacer frente a los riesgos de corrupción en el manejo forestal deberían incluir:

- Apoyar campañas de sensibilización pública sobre los costos de una mala gestión y de la corrupción.
- Motivar a la sociedad civil para que realice el monitoreo en el cambio climático, la gestión de los bosques y los temas de REDD+, y desempeñe un papel de vigilancia social.
- Institucionalizar el diálogo sobre políticas entre los grupos de interés y el gobierno.
- Desarrollar regulaciones sub-nacionales claras que limiten la discreción en el otorgamiento de licencias y otras operaciones forestales, y garanticen la aplicación la ley y su cumplimiento.
- Agilizar los procedimientos, eliminar la burocracia y aumentar la transparencia.
- Aumentar los incentivos para los inspectores, así como la supervisión estricta y el control.

### **Medidas Anticorrupción en REDD+ a nivel Sub-Nacional**

Como REDD+ puede implicar riesgos de corrupción específicos, se requiere de apoyo para fortalecer la capacidad de las instituciones de gobernabilidad local en la identificación de tales riesgos, diseñar medidas contra la corrupción y ponerlas en práctica. El apoyo del PNUD a los socios del Programa ONU-REDD en la lucha contra la corrupción a nivel local en el contexto de REDD+ debe incluir lo siguiente:

#### **Etapas de Diseño de REDD+**

- Crear conciencia y comprensión sobre REDD+ y los riesgos de corrupción relacionados entre las instituciones de gobernabilidad local (incluyendo las comunidades locales e indígenas y las instituciones de la sociedad civil). Las instituciones de gobernabilidad local podrían no estar tan involucradas en la etapa de diseño de REDD+, pero se necesita apoyo en esta etapa para mejorar su conciencia y comprensión acerca de REDD+. Por ejemplo, se requiere de apoyo para realizar campañas de sensibilización dirigidas a las instituciones de gobernabilidad local.
- Ayudar a los países a identificar: 1) los riesgos de corrupción de REDD+ a nivel sub-nacional en diferentes sectores (por ejemplo, sector forestal y de administración de tierras, reforma agraria y comercio), 2) las instituciones de gobernabilidad local (incluyendo las comunidades indígenas y la sociedad civil) que mejor se adecúen para tomar medidas anticorrupción, si no existieran instituciones anticorrupción específicas a nivel local.

- Apoyar a los socios del Programa ONU-REDD de América Latina y el Caribe a diseñar medidas anticorrupción específicas para REDD+, aclarar el rol de las instituciones de gobernabilidad local e introducir esas propuestas en sus Estrategias Nacionales de REDD+.

#### **Etapas de implementación de REDD+**

- Apoyar a las instituciones de gobernabilidad local más adecuadas para hacer frente a los riesgos de corrupción a nivel local, las cuales fueron identificadas durante la fase de diseño de REDD+, para **detectar, prevenir y eliminar** la corrupción durante la implementación de REDD+. En particular, se requiere apoyo para mejorar su capacidad para investigar y reprimir las prácticas corruptas. Si aún no existiera, se debe prestar apoyo a la creación de mecanismos de recursos y denuncias a nivel local en relación con las actividades de REDD+. También se debe contemplar la protección de los denunciantes.
- Las leyes específicas anticorrupción son menos comunes en el ámbito local, y REDD+ podría introducir nuevos riesgos de corrupción. En vista de esto, se requiere apoyo para fortalecer la capacidad de las instituciones de gobernabilidad local para delinear normas generales o leyes anticorrupción específicas para REDD+.
- Apoyar a las instituciones de gobernabilidad local para trabajar en cooperación con las instituciones del gobierno central, ya que estas últimas siguen teniendo un papel central en la vigilancia y el control de los bosques. Esto podría implicar, por ejemplo, la creación conjunta de comités de lucha contra la corrupción entre las instituciones de gobernabilidad local y central, el diseño de directrices comunes contra la corrupción y mecanismos conjuntos para detectar y reprimir la corrupción, como un mecanismo de recurso y denuncia independiente.
- Apoyar el compromiso de las comunidades locales e indígenas y de las instituciones de la sociedad civil en el monitoreo de la toma de decisiones y las actividades de REDD+, por ejemplo, mediante la creación de comités de supervisión. Esos organismos podrían monitorear, por ejemplo, si se respetan los derechos de tenencia de la tierra, si los ingresos de REDD+ se reparten equitativamente, si la toma de decisiones es transparente, entre otros.
- Las instituciones de gobernabilidad local a cargo del control de los bosques, las comunidades indígenas y las instituciones de la sociedad civil también pueden caer en la corrupción. Por lo tanto, mecanismos claros, simples y accesibles de recurso y denuncia pueden ser fortalecidos o establecidos.
- Abogar por una mayor transparencia en las decisiones sobre el uso y la distribución de los recursos, así como el cambio climático, la gestión forestal y las políticas de REDD+. Esto podría implicar, por ejemplo, publicitar los resultados del monitoreo y la evaluación periódica del cambio climático, el manejo forestal y los asuntos de REDD+, o realizar campañas de

sensibilización pública acerca de los costos de la mala gestión y las prácticas corruptas.

- Fomentar el uso de la CNUCC y la CICC como guías para desarrollar marcos integrales contra la corrupción entre los socios del Programa ONU-REDD, considerando también las posibles acciones a nivel sub-nacional. En particular, discutir la cooperación con la OEA en el marco del Mecanismo de Seguimiento de la CICC.

En conclusión, REDD+ podría ayudar a reducir la corrupción en el sector forestal si el problema es abordado de manera adecuada. Los socios del Programa ONU-REDD de América Latina y el Caribe deben diseñar medidas anticorrupción específicas para REDD+ a nivel nacional y subregional, en relación con las etapas de diseño e implementación de REDD+. A continuación se propone una guía de preguntas para desarrollar medidas anticorrupción en REDD+.

#### **Recuadro 1. Guía Propuesta para Desarrollar Medidas Anticorrupción en REDD+**

##### **Identificar los riesgos de corrupción**

¿Cuáles son los riesgos de corrupción potenciales específicos a REDD+?

¿Cuáles son los sectores involucrados?

##### **Diseño de medidas anticorrupción**

¿Qué medidas se requieren?

¿Qué instituciones podrían llevar a cabo estas medidas?

¿Cuál es el rol/las funciones de esas instituciones?

¿Cuál será la relación entre las instituciones de gobernabilidad a nivel nacional y local?

¿Cómo podrían utilizarse las leyes, políticas y mecanismos existentes?

¿Cómo podría involucrarse a la sociedad civil y a las poblaciones locales e indígenas?

¿Las medidas anticorrupción diseñadas, son demasiado complejas o costosas?

¿Cómo financiar estas medidas?

##### **Implementación de medidas anticorrupción**

¿Cómo asegurar que se cumplan las medidas anticorrupción?

¿Cómo evaluar si las medidas anticorrupción son efectivas?

¿Puede evaluarse la eficacia de esas medidas a través del Mecanismo de Seguimiento de la CICC?

¿Cómo reportar/informar al público sobre las medidas adoptadas?

# ANEXOS





## Anexos

### Anexo 1: Programas Nacionales de ONU-REDD en América Latina y el Caribe

Cuatro países de la región de América Latina y el Caribe se encuentran entre los primeros países piloto del Programa ONU-REDD: Bolivia, Ecuador, Panamá y Paraguay. De la descripción de sus Documentos de Programa Nacional (DPN),<sup>153</sup> no se ha dado suficiente atención al papel de las instituciones de gobernabilidad local en los mecanismos de transparencia o rendición de cuentas en REDD+, y sólo se han previsto algunas medidas específicas anticorrupción, aunque algunas de las propuestas de los DPN sean útiles en la lucha contra la corrupción.

#### Ecuador<sup>154</sup>

El Programa ONU-REDD dio la bienvenida a Ecuador como un país socio en 2009 y aprobó una asignación de financiamiento por US\$4 millones para su Programa Nacional de Marzo 2011. El calendario del Programa va desde 2011 a 2013.

#### Buena gobernabilidad y participación ciudadana

El DPN contempla un proceso de 4 componentes para involucrar a los pueblos indígenas, las comunidades locales y las poblaciones afro ecuatorianas y montubias en REDD+, a través de un Plan de Participación de la Sociedad Civil. Los componentes son: 1) difusión de información, 2) consulta, 3) participación efectiva y 4) creación de capacidades.

#### Gobernabilidad local y descentralización

Según el DPN, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 es el primero de su tipo en la construcción de un sistema nacional descentralizado de planificación participativa, destinado a “descentralizar y desconcentrar el poder y construir un Estado Plurinacional.” El DPN describe que REDD+ incluye actividades en el ámbito local y requiere la coordinación entre los sectores y las instituciones del Estado. El Comité Interinstitucional de Cambio Climático, creado por el Decreto Ejecutivo 495/2008, debe armonizar el diseño y la implementación de políticas relacionadas con la REDD+. Un Comité Asesor Nacional (COASNA) debe asegurar que REDD+ sea coordinado entre los diferentes niveles de gobierno. El Ministerio de Medio Ambiente de Ecuador también ha pedido que las instituciones involucradas en REDD+ designen puntos focales para facilitar la coordinación.

#### Transparencia y Medidas Anticorrupción

Aunque el DPN no indica medidas anticorrupción específicas, propone medidas que pueden ser útiles en la lucha contra la corrupción, como por ejemplo: 1) un Plan de Participación de la Sociedad Civil para asegurar la participación pública (resultado 2.2), 2) un sistema de monitoreo para evaluar la eficacia de los agentes para evaluar la gobernabilidad participativa en REDD+ (resultado 2.3), 3) un mecanismo para la distribución de beneficios, que incluya a todos los participantes de las actividades de REDD+ (resultado 6.1) y 4) un módulo de seguimiento y monitoreo para REDD+ dentro de un sistema de registro nacional que proporcione información al público sobre los proyectos de REDD+ (resultado 4.1).

<sup>153</sup> Véase el Capítulo 3 para una descripción de Bolivia.

<sup>154</sup> ONU-REDD (2011) Documento del Programa Nacional Ecuador.

### **Paraguay<sup>155</sup>**

El Programa ONU-REDD aprobó US\$4.7 millones para la asignación de fondos del Programa Nacional de Paraguay en Marzo de 2011, y el Programa Nacional se inició en Julio 2011. El calendario del Programa abarca de 2011 a 2014.

#### **Buena Gobernabilidad y Participación Ciudadana**

El DPN propone que los pueblos indígenas y las comunidades rurales participen activamente en actividades de preparación de REDD+, en línea con las leyes nacionales e internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades y el medio ambiente. En este sentido, el gobierno se ha comprometido a introducir reformas legales y administrativas para cumplir con estándares internacionales antes de la implementación de las actividades de REDD+ que puedan afectar los derechos de esos grupos. Para mejorar la participación de las comunidades rurales y los pueblos indígenas, el DPN propone, por ejemplo, realizar consultas y capacitaciones sobre REDD+ (resultado 3), diseñar un protocolo de consulta para el consentimiento libre, previo e informado para REDD+ y un plan para la participación de los pueblos indígenas en el diseño de REDD+ (resultado 3.2).

El DPN también contempla una coordinación intersectorial y la integración de REDD+ en las políticas de diversos sectores, tales como la agricultura, la ganadería, la minería y el desarrollo rural. También destaca la necesidad de transversalizar los temas de género y de derechos humanos en REDD+. Para este fin, debe diseñarse un Plan de Acción Nacional para REDD+ para transversalizar REDD+ en las políticas sectoriales y las estrategias de descentralización a fin de poder implementar REDD+ (resultado 1.1).

#### **Gobernabilidad local y Descentralización**

El DPN incluye la creación de capacidades para implementar REDD+ a nivel local (resultado 2). Propone, entre otras cosas, un Comité de REDD local, la capacitación del grupo de trabajo de REDD local, consultas con los actores locales y el diseño de planes de desarrollos locales que deberán ser validados por el Comité de REDD Local y aprobados por las autoridades competentes municipales/departamentales y otras instituciones.

#### **Transparencia y Medidas Anticorrupción**

El DPN no presenta medidas anticorrupción específicas, pero propone acciones que pueden ser útiles en la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, contempla un Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) para apoyar a REDD+ y monitorear los bosques y los cambios de uso del suelo (resultado 1.2). También propone un Comité Nacional multisectorial REDD para la supervisión de REDD+ (resultado 1), así como también el seguimiento y la evaluación. También propone la participación activa de la sociedad civil en las actividades de REDD+ (resultado 1) y un sistema equitativo y transparente de pagos y distribución de beneficios a ser desarrollado con la participación de las poblaciones dependientes de los bosques (resultado 1.4). Además, debe concebirse una campaña de sensibilización nacional sobre REDD+, que apunte a los tomadores de decisiones, las organizaciones gubernamentales, las ONG y el público en general (resultado 3.1).

<sup>155</sup> ONU-REDD (2011) Documento del Programa Nacional Paraguay.

### Panamá<sup>156</sup>

El Programa ONU-REDD dio la bienvenida a Panamá como un país socio en 2008<sup>157</sup> y aprobó una asignación de financiamiento de US\$5.3 millones en 2010. El Programa se iniciará en Agosto del 2011. El calendario del Programa es de 2011 a 2014.

#### **Buena Gobernabilidad y Participación Ciudadana**

El DPN resalta que se requiere un sólido consenso nacional sobre REDD+, e indica que la participación activa de los grupos indígenas, en particular, es clave para el éxito de REDD+. Hace hincapié en el papel de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) en la coordinación y comunicación de las actividades de preparación para REDD+ (resultado 1.1).

#### **Gobernabilidad Local y Descentralización**

El DPN propone fortalecer la capacidad institucional, municipal e individual en los diferentes niveles a través de la sensibilización y capacitación sobre REDD+, especialmente en relación con medidas tales como el monitoreo participativo y la planificación del uso de la tierra. Con este fin, debe elaborarse una estrategia de capacitación centrada en pocos temas, incluyendo la administración municipal (resultado 1.3). Algunas medidas específicas para alcanzar este resultado incluyen: la evaluación de las necesidades de creación de capacidades, 2) el diseño de módulos de capacitación y de un plan de capacitación, y ejecutar módulos de capacitación y talleres.

#### **Transparencia y Medidas Anticorrupción**

El DPN no hace ninguna referencia específica a medidas anticorrupción, pero propone, por ejemplo, planes para la inspección y el control, sistemas de gestión y reporte participativos (resultado 1.3.), y un sistema de distribución de pagos y beneficios transparente, tanto a nivel nacional como local, que puedan beneficiar a las comunidades locales e indígenas y asegurar la “transparencia para evitar el riesgo del desvío inapropiado de fondos” (resultado 1.4).

<sup>156</sup> ONU-REDD (2011) Documento del Programa Nacional Panamá

<sup>157</sup> Resumen de país de ONU-REDD Panamá, disponible en <http://www.fao.org/climatechange/unredd/53078/en/pan/>

Anexo 2: Los Riesgos de Corrupción en REDD+ y los Actores involucrados<sup>158</sup>

Etapa de Diseño de REDD+

Actividad	Actores involucrados			Amenaza de Corrupción	Práctica de Corrupción	Medidas Anticorrupción
	Nacional	Provincial	Local			
<b>Diseño de un Marco Nacional de REDD+</b>	Élites políticas; Empresas madereras (nacionales o internacionales); Agroindustrias			<b>Captura del Estado</b> permitiendo que influencias indebidas afecten el diseño de la estrategia de REDD+.  <b>Corrupción política</b>  <b>Gran corrupción</b>	<b>Influencia indebida</b> para preparar un marco nacional de REDD+ débil, o uno que beneficie a intereses poderosos.	Evaluación del riesgo de corrupción, seguida de un análisis detallado y completo del marco propuesto, posiblemente bajo una evaluación del impacto económico y social. Consultas con múltiples actores
<b>Preparación de planes de uso de la tierra iniciales para REDD+ (Ordenación territorial)</b>	Ministerio/ Departamento de Planificación  Ministerio/ Departamento de Silvicultura	Gobernadores y planificadores del uso de la tierra provinciales	Planificadores del gobierno local	<b>Captura del Estado, corrupción política o gran corrupción</b> que influyen en los planes de uso de la tierra de REDD+, resultando en una falta de respeto a los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes	<b>Influencia indebida o sobornos</b> para excluir a las concesiones madereras de alto valor de REDD+, mientras se presiona para que otras áreas que ya han sido degradadas (tala selectiva) sean incluidas en los planes de uso de la tierra de REDD+.	Establecer criterios objetivos para guiar las decisiones de planificación del uso de la tierra. Todas las reglas de los tomadores de decisiones y las decisiones individuales deben ser puestas a disposición del público en un

<sup>158</sup> Extraído del Informe sobre Corrupción y Cambio Climático del PNUD 2010.

				de los bosques.		formato accesible.
<b>Tenencia de la tierra y derechos sobre los recursos naturales</b>	Parlamento; Élite política; Departamentos de Planificación y Silvicultura			<b>Captura del Estado y corrupción política</b> que no reconocen la tenencia consuetudinaria de la tierra.	<b>Influencia indebida o soborno</b> que resulta en falta de reconocimiento de los derechos de la tenencia de tierras ancestrales, de modo que “las élites políticas” pueden imponerse a los reclamos consuetudinarios y captar los ingresos de REDD+.	Creación de capacidades en el sector de administración de tierras. Asistencia a las ONG que a menudo asisten a las comunidades tradicionales en el proceso de registro de tierras.
<b>Asignación de derechos de carbono</b>	Parlamento; Élites políticas; Empresas madereras; Formuladores de proyectos			<b>Captura del Estado, corrupción política o gran corrupción</b> que dan como resultado una distribución desigual de los derechos de carbono bajo el marco legal de REDD+.	<b>Influencia indebida</b> para vincular los derechos de carbono a los títulos de las tierras de propiedad del Estado o a las concesiones de explotación, excluyendo así a las comunidades tradicionales del control de los recursos de carbono (y, posiblemente, de los ingresos de REDD+).	Análisis pormenorizado de las normas propuestas de asignación de los derechos de carbono realizado a través de consultas con múltiples actores.
<b>Establecimiento de los niveles de emisión de referencia</b>	Ministerio/ Departamento de Silvicultura;			<b>Captura del Estado, corrupción política, gran corrupción</b> que	<b>Influencia indebida</b> para aumentar artificialmente la línea base para	Orientación clara en el establecimiento de líneas de base por parte

	Élites políticas; Empresas madereras o agroindustrias			resulta en una sobreestimación de los niveles de referencia nacionales.  <b>Colusión</b>	que el exceso pueda ser apropiado por funcionarios corruptos	del OSACT, con verificación de terceras partes
<b>Diseño de Sistemas de Distribución de Beneficios (SDB)</b>	Ministerio de Silvicultura; Ministerio de Hacienda; Élites políticas	Élites políticas	Élites políticas	<b>Captura del Estado, favoritismo, nepotismo o amiguismo</b> que dan por resultado un diseño del sistema de gestión financiera débil.	<b>Influencia indebida</b> sobre los SDB, que interviene en quiénes reciben los ingresos y los beneficios de REDD+.	Mejora de la gestión financiera pública. Establecimiento de un organismo multisectorial de preparación de informes financieros públicos para supervisar el diseño y la ejecución de los SDB.

### Etapa de Implementación de REDD+

Actividad	Actores Involucrados			Amenaza de Corrupción	Práctica de Corrupción	Medidas Anticorrupción
	Nacional	Provincial	Local			
<b>Administración de la tierra</b>		Funcionarios de administración de la tierra	Funcionarios de administración de la tierra	<b>Soborno</b> por parte de las corporaciones multinacionales, o los formuladores de proyectos.	Soborno a los funcionarios de administración de la tierra para pasar por alto los reclamos consuetudinarios a los títulos de la tierra, o para crear títulos de la tierra fraudulentos.	Creación de capacidades y transparencia en el sector de administración de tierras.  Mecanismos de recursos.

<p><b>Rezonificación de tierras para permitir (o excluir) actividades de REDD+ en áreas específicas</b></p>		<p>Operadores madereros, agentes de carbono</p>	<p>Funcionarios públicos del nivel local;  operadores madereros;  agentes de carbono</p>	<p><b>Soborno</b></p>	<p><b>Soborno</b> a funcionarios del sector público para cambiar la zonificación de un área a fin de permitir o excluir REDD+.</p>	<p>Notificación pública y convocatoria pública para todas las solicitudes de rezonificación y decisiones de zonificación.</p>
<p><b>Derechos de carbono</b></p>		<p>Funcionarios de planificación; Formuladores de proyectos</p>	<p>Funcionarios de planificación del nivel local</p>	<p><b>Soborno</b> a funcionarios públicos por parte de actores corruptos que da como resultado la pérdida de derechos de carbono de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes del bosque.</p>	<p><b>Soborno</b> para pasar por alto reclamos relativos a los derechos de carbono o para crear o registrar derechos de carbono de manera fraudulenta.</p>	<p>Creación de capacidades en el sector de administración de tierras. Todas las solicitudes para registrar derechos de carbono y la decisión de registrar los derechos deben estar disponibles de manera pública.  Mecanismos de recursos</p>
<p><b>Riesgos de medición del carbono</b></p>		<p>Funcionarios del sector público en el sector forestal</p>	<p>Funcionarios públicos del nivel local</p>	<p><b>Soborno a pequeña escala</b> por parte del formulador del proyecto o en el nivel subnacional.</p>	<p>Funcionarios del sector público que sobreestiman la cuantía de las reducciones de las emisiones de carbono o el carbono secuestrado.</p>	<p>Procedimientos de verificación de la medición reportada de carbono</p>

**Anexo 3: Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) de 1996**

**Actos de Corrupción (Artículo 6)**

La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

1. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
2. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
3. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
4. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
5. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

**Mecanismo de Seguimiento**

**Objetivo**

El Mecanismo de Seguimiento examina en qué medida se están implementando las disposiciones de la CICC con el fin de promover el cumplimiento de la Convención y facilitar la cooperación entre los Estados.

**Estructura**

El Mecanismo está compuesto de tres órganos que están bajo el Sistema Interamericano:

1. Conferencia de los Estados Parte: los Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento bajo este órgano están representados por funcionarios diplomáticos de alto nivel designados por las partes.
2. Comité de Expertos: este cuerpo técnico se reúne por lo menos dos veces al año en la sede de la OEA para evaluar el cumplimiento por parte de los Estados Parte de determinadas disposiciones de la Convención.



3. Secretaría de la OEA: proporciona apoyo administrativo al Comité de Expertos.

#### **Procedimiento**

El Comité de Expertos realiza evaluaciones de acuerdo con el siguiente procedimiento:

##### **1. Fase preparatoria**

Se seleccionan las disposiciones de la Convención que serán examinadas durante la ronda.

Se crea una metodología para evaluar la aplicación de las disposiciones seleccionadas, la cual será utilizada de manera común por todas las partes.

Se formula un cuestionario y debe ser contestado por cada parte.

Se establece el orden para la revisión de los países. Este orden primero incluye a los países que se han presentado de manera voluntaria para la revisión y también se designa a los países de acuerdo a la fecha en la que ratificaron la Convención.

##### **2. Fase de revisión**

Los Estados responden el cuestionario y proporcionan documentación y datos que envían al Comité de Expertos en una fecha determinada.

La sociedad civil también responde al cuestionario y proporciona información básica a ser enviada al Comité de Expertos en una fecha determinada.

Se lleva a cabo una reunión informal entre la sociedad civil y el Comité, dos horas antes de que comience la sesión formal de la Comisión.

Un Subgrupo de Revisión previamente designado dentro del Comité, compuesto por dos partes, realiza una revisión preliminar de la respuesta de los Estados al cuestionario, así como la de la sociedad civil, y presenta sus conclusiones ante el Comité de Expertos.

El Comité completo examina la respuesta de cada uno de los Estados que serán examinados durante la reunión, y crea un Reporte Nacional en cada caso.

De cuatro a seis países son revisados en cada reunión bianual del Comité.

El Mecanismo de Seguimiento se basa en períodos de tiempo para examinar cada Estado Parte. Estos períodos se llaman *rondas*. Una ronda es el período de tiempo asignado a los Estados para analizar si han sido implementadas en cada país las medidas específicas seleccionadas.



## Bibliografía

Banco Mundial, *Global Monitoring Report: Millennium Declaration Goals and the Environment*, 2008.

Blundell, A.G y Harwell, E.E, *Manual: An analysis of corruption in the forestry sector*, Transparency International, Natural Capital Advisors, 2009.

Bofin, P., Preez, M-L., A. Standing y A. Williams, *REDD Integrity Addressing governance and corruption Challenges in Schemes for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*, U4 Report, 2011.

BOLFOR, *Gestión Forestal Sostenible de Bolivia*, Informe final, 2004.

Brown, D., Schreckenber, K., Bird, N., Cerutti, P., Del Gatto, F., Diaw, C., Fomété, T., Luttrell, C., Navarro, G., Oberndorf, R., Thiel, H., Wells, A., *Legal Timber Verification and Governance in the Forest Sector*, Overseas Development, 2008.

Callister, D. J., *Corrupt and Illegal Activities in the Forestry Sector: Current understandings, and implications for World Bank Forest Policy*, documento para Estrategia Forestal 2002, 1999.

Contreras-Hermosilla, A. y Vargas Ríos, M.T., *Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia*, Forest Trends, CIFOR, 2002.

Contreras-Hermosilla, A., *Emerging best practices for combating illegal activities in the forest sector*, Global Witness, 2003.

Covington, Baker & Mackenzie, Terrestrial Carbon, *Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks*, 2009, p.18.

FAO, ITTO, *Best practices for improving law compliance in the forestry sector*, 2005.

Ferroukhi, L. (ed.), *Municipal Forest Management in Latin America*, CIFOR, IDRC, 2003.

Fundação Amazonas Sustentável, Relatório de Gestão 2010, p. 30.

Informe de Integridad Global Argentina, 2010.

Informe de Integridad Global Bolivia, 2010.

Larson, A. M. y Petkova, E., "An Introduction to Forest Governance, People and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities," *Forests*, 2011, pp. 86-111, p. 99

Larson, A. M., *Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America*, CIFOR, 2004.

Larson, A., Pacheco, P., Toni, F. y Vallejo, M., *Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana ¿Hacia dónde va la descentralización?*, CIFOR, IDRC, 2006.

Larson, A.M., Pacheco, P., Toni, F. y Vallejo, M., *Trends in Latin American forestry decentralizations: legal frameworks, municipal governments and forest dependent groups International Forestry Review Vol.9(3)*, 2007.

Mejía Silva, C.G., *Community - Based Forest Management as a determinant for development of indigenous people in Northern La Paz*, documento de investigación preparado para el Instituto de Estudios Sociales, 2008.

Olsen, N. y J. Bishop J., *The Financial Costs of REDD: Evidence from Brazil and Indonesia*, IUCN, 2009.

Pacheco, P. *Decentralization of Forest Management in Bolivia: Who Benefits and Why?*, Documento presentado en UNFF Country Led Initiative on Decentralization, Federal Systems of Forestry, and National Forestry Programs, Interlaken Workshop on Decentralization, 27-30 de abril, 2004.

Pacheco, P., *Law Compliance: Bolivia Case Study*, FAO, 2004.

PNUD 2009 Informe Anual del PNUD.

PNUD, *Scaling up to Meet the Challenge*, 2008.

PNUD, UNCDF, PNUMA, *Local Governance and Climate Change*, Discussion Note, 2010.

Programa ONU-REDD, *Ámbito de trabajo sobre anticorrupción*, 2010.

Programa ONU-REDD, Documento del Programa Nacional Bolivia, 2010.

Programa ONU-REDD, Documento del Programa Nacional Ecuador, 2011.

Programa ONU-REDD, Documento del Programa Nacional Panamá, 2011.

Programa ONU-REDD, Documento del Programa Nacional Paraguay, 2011.

Programa ONU-REDD, *Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015*.

Rosenbaum, K.L., *Forest Integrity, Corruption, Drawing Lessons from Transparency International*, Banco Mundial, 2005.

Secretariat for Environment and Sustainable Development, *Amazonas Initiative on Climate Change, Forest Conservation and Sustainable Development*, 2006.

Secretariat for Environment and Sustainable Development, Informe de Gestión 2010.

Secretariat for Environment and Sustainable Development, *Plano Estadual de Combate ao Desmatamento*, 2008.

Soares Filho, B.S., Nepstad, D.C., Curran, L.M., Cerqueira, G.C., Garcia, R.A., Azevedo, C., Voll, E., MacDonald, A., Lefebvre, P., y Schlesinger, P., 'Modelling Conservation in the Amazon Basin,' *Nature*, 2006, pp. 520-523.

Stone, S., *Country Study: Forest Tenure and Poverty in Brazil, with an emphasis on the states of Acre, Amazonas, and Pará*, Rights and Resources Initiative, 2006.

Thorpe, A., Ogle, L., *Manteniendo el rumbo: El manejo de los riesgos de corrupción relativos al cambio climático*, PNUD, 2010.

Toni, F., *Gestão florestal na Amazônia brasileira: avanços e obstáculos em um sistema federalista*, CIFOR, 2006.

Transparencia Internacional, *Corrupción y Gobernabilidad Local*, 2009.

Urioste Lincoln Quevedo, J. L., Guzmán Remy Rojas, R., Evaluación del Régimen Forestal Implementado por la Superintendencia Forestal de Bolivia (1997-2008), Centro de Investigación y Manejo de Recursos Naturales Renovables, Escuela de Ciencias Forestales de la Universidad Mayor de San Simón, 2010.

van Dam, C., "Certificación Forestal y Desarrollo Local: el caso de Guarayos," *Revista Theomai*, N. 16, 2007, pp. 16-34.

Viana V. et al., *Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma: o primeiro projeto REDD na Amazônia Brasileira*, Fundação Amazônia Sustentável, 2008.

W. de Jong, S. Ruiz, M. Becker, "Conflicts and communal forest management in northern Bolivia," *Forest Policy and Economics*, Vol. 8, Issue 4, 2006, pp. 447-457.





## **Centro Regional para América Latina y El Caribe, Panamá**

Área de Gobernabilidad Local y Descentralización / Gobernabilidad Democrática  
Proyecto Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales (TRAALOG)  
Sitio en Internet: <http://www.regionalcentrelac-undp.org/en/democratic-governance/66>

Foto de Portada: PNUMA