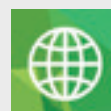


Informe Especial

Ayuda de la UE a los países productores de madera en el marco del Plan de Acción FLEGT



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2780-5	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/43755	QJ-AB-15-011-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-2781-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/430995	QJ-AB-15-011-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2809-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/835278	QJ-AB-15-011-ES-E

© Unión Europea, 2015
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial

Ayuda de la UE a los países productores de madera en el marco del Plan de Acción FLEGT

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización III (presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal), que está especializada en los ámbitos de gasto de acciones exteriores. La fiscalización fue dirigida por Karel Pinxten, asistido por Gerard Madden y Mila Strahilova, jefe y agregado de su gabinete, respectivamente; Gérald Locatelli, jefe de unidad; y Piotr Zych, jefe del equipo. El equipo auditor estaba formado por Ruurd de Jong, auditor principal, Laetitia Cadet y Peter Kovacs.



De izquierda a derecha: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych y G. Locatelli.

Apartados

Glosario y abreviaturas

I-VI **Resumen**

1-9 **Introducción**

1-3 **La tala ilegal es un problema a escala mundial**

4-9 **El FLEGT es la respuesta de la UE**

10-12 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

13-56 **Observaciones**

13-34 **La ayuda del FLEGT a los países productores de madera no se diseñó ni orientó de manera suficientemente adecuada**

14-18 **La Comisión identificó un amplio abanico de posibles medidas**

19-26 **La Comisión no elaboró un plan de trabajo apropiado**

27-34 **La Comisión no priorizó claramente su ayuda**

35-56 **La ayuda de la UE destinada a los países productores de madera no fue suficientemente eficaz**

36-43 **Los principales proyectos examinados resultaron problemáticos**

44-52 **Los avances en materia de licencias son lentos**

53-56 **Los procedimientos de seguimiento e información no fueron satisfactorios**

57-59 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Ejecución de programas FLEGT, relacionados con la gobernanza y el comercio forestales de 2003 a 2013

Anexo II — Lista de proyectos fiscalizados

Anexo III — Lista de evaluaciones de proyectos y ROM examinados

Anexo IV — Transparencia internacional: Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), 2007-2013

Respuestas de la Comisión

AAV: Acuerdo de Asociación Voluntaria

ACP: Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico

DG Cooperación Internacional y Desarrollo: Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
Esta dirección general ejecuta una amplia variedad de instrumentos de ayuda exterior de la Comisión financiados por los FED y el presupuesto general.

DG Medio Ambiente: Dirección General de Medio Ambiente

EFI: European Forest Institute (Instituto Forestal Europeo)

EUTR: Reglamento de la Unión Europea relativo a la comercialización de la madera

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FED: Fondo Europeo de Desarrollo

El FED constituye el principal instrumento de ayuda de la Unión Europea para la cooperación al desarrollo de los Estados ACP y los países y territorios de ultramar (PTU). El acuerdo de asociación firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 por un período de veinte años («el Acuerdo de Cotonú») es el marco vigente para las relaciones de la Unión Europea con los Estados ACP y los PTU. Su principal objetivo es reducir y, en última instancia, erradicar la pobreza.

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Agencia Alemana de Cooperación Internacional)

ICD: Instrumento de Cooperación al Desarrollo

IEVA: Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

ONG: Organizaciones no gubernamentales

Pymes: Pequeñas y medianas empresas

REDD+: Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal

El programa de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD) asigna un valor financiero al carbono almacenado en los bosques y ofrece incentivos a los países en desarrollo para que reduzcan las emisiones derivadas de la deforestación e inviertan en opciones hipocarbónicas con vistas a un desarrollo sostenible. REDD+ va más allá de la deforestación y la degradación forestal e incluye la función de la conservación, la gestión forestal sostenible y el aumento de las reservas forestales de carbono.

ROM: Seguimiento orientado a los resultados

El sistema de ROM fue creado por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo en el año 2000 con objeto de reforzar el seguimiento, la evaluación y la transparencia de la ayuda al desarrollo. Se basa en breves evaluaciones específicas y sobre el terreno, realizadas por expertos externos.

SVLK: Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (Sistema de Garantía de la Legalidad de la Madera de Indonesia)

I

Pese a los esfuerzos internacionales en marcha desde finales de la década de los noventa para combatir la tala ilegal y el comercio asociado a ella, estas prácticas siguen constituyendo un problema persistente que ocasiona daños ambientales y una pérdida de biodiversidad, repercute de forma negativa en la vida de los pueblos dependientes de los bosques, distorsiona los mercados, alimenta la corrupción y socava el Estado de Derecho y la buena gobernanza.

II

En 2003 la Comisión presentó una propuesta de Plan de Acción de la UE sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés) con el fin de abordar el problema de la tala ilegal y el comercio asociado a ella. La iniciativa FLEGT tiene por objeto reducir la tala ilegal a escala mundial mediante el fomento de la gobernanza forestal en los países productores de madera y la reducción del consumo de madera ilegal en la UE. La piedra angular del Plan de Acción es un acuerdo bilateral entre la UE y un país exportador de madera, a saber, el Acuerdo de Asociación Voluntaria FLEGT (AAV), por el que dicho país se compromete a comercializar únicamente productos de madera cultivada legalmente. En virtud de dichos acuerdos, los países exportadores desarrollan sistemas para verificar la legalidad de su madera y obtienen la autorización de conceder licencias FLEGT cuando cumplen las condiciones necesarias.

III

El Tribunal examinó si la Comisión había gestionado correctamente la ayuda prestada a los países productores de madera en el marco del Plan de Acción FLEGT de la UE para abordar la tala ilegal y ha llegado a la conclusión de que la ayuda no fue suficientemente bien gestionada por la Comisión.

IV

La ayuda del FLEGT no se diseñó ni orientó de manera suficientemente adecuada. La Comisión concibió el Plan de Acción FLEGT de forma innovadora e identificó las medidas que podían adoptarse, pero no confeccionó un plan de trabajo apropiado con objetivos claros, hitos y un presupuesto específico, que, si bien habrían sido difíciles de preparar al comienzo de la iniciativa, se tendrían que haber establecido en sus primeros años. La concesión de la ayuda no se rigió por unos criterios claros y su efecto se vio reducido a causa del gran número de países beneficiarios. El Reglamento por el que se prohíben las importaciones a la UE de madera producida ilegalmente (EUTR, por sus siglas en inglés), que ya figuraba en el Plan de Acción de 2003 como una de las posibles medidas, aún no se ha aplicado por completo.

V

La ayuda de la UE a los países productores de madera no fue suficientemente eficaz. Los principales proyectos examinados, que tenían por objeto aumentar la capacidad de las administraciones públicas, no prosperaron. Si bien muchos de los proyectos llevados a cabo aumentaron la concienciación sobre el problema de la tala ilegal y reforzaron el papel de las organizaciones de la sociedad civil, a menudo se vieron inmersos en dificultades. Ya han transcurrido doce años desde que se presentó el Plan de Acción y, pese al gran interés despertado por los AAV, aún no funciona un sistema de licencias FLEGT ni se han respetado las sucesivas fechas previstas para su introducción. El seguimiento de los avances registrados ha sido inadecuado, en particular debido a la falta de un marco de rendición de cuentas, y la información sobre dichos avances también ha sido insatisfactoria.

VI

El informe formula a continuación una serie de recomendaciones con objeto de mejorar la gestión de la iniciativa en el futuro.

La tala ilegal es un problema a escala mundial

01

Pese a los esfuerzos internacionales en marcha desde finales de la década de los noventa para combatir la tala ilegal y el comercio asociado a ella, estas prácticas siguen constituyendo un problema que ocasiona daños ambientales y una pérdida de biodiversidad, repercute de forma negativa en la vida de los pueblos dependientes de los bosques, distorsiona los mercados, alimenta la corrupción y socava el Estado de Derecho y la buena gobernanza. Además, dichas actividades privan a los Gobiernos de los ingresos procedentes de los recursos naturales y obstaculizan de este modo el desarrollo sostenible en algunos de los países más pobres del mundo.

02

La tala y el comercio de madera se consideran ilegales cuando el cultivo, el transporte, la compra o la venta de dicho producto contraviene las leyes nacionales. Así pues, lo que se entiende por «ilegal» dependerá de la legislación nacional en concreto.

03

Dada la naturaleza ilícita de las actividades en cuestión, es complicado determinar la magnitud del problema de la tala ilegal. Se calcula que el valor económico de la madera ilegal podría alcanzar los 100 000 millones de dólares estadounidenses anuales¹, pero, en realidad, este tipo de estimaciones oscilan de manera considerable. No obstante, en general se reconoce que la tala ilegal constituye un problema endémico en muchos de los principales países productores, sobre todo en los que abunda la corrupción y resulta fácil acceder al mercado.

El FLEGT es la respuesta de la UE

04

En respuesta a las preocupaciones mundiales² acerca de las repercusiones negativas de la tala ilegal y del comercio de madera asociado a ella, la Comisión presentó en 2003 una propuesta de Plan de Acción de la UE sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT)³, destinado a reducir la tala ilegal a escala mundial mediante el fomento de la gobernanza forestal en los países productores de madera y la disminución de las importaciones de madera ilegal a la UE. Se trata de un paquete de medidas destinadas a abordar el problema de la tala y el comercio ilegales desde el punto de vista de la oferta y de la demanda (véase el **recuadro 1**). El Consejo acogió favorablemente el Plan de Acción como primer paso para abordar la cuestión urgente de la tala ilegal y el comercio asociado a ella de forma coordinada y en colaboración con los países consumidores y productores, el sector privado y otras partes interesadas⁴, y en 2005 adoptó un Reglamento relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a la importación de determinados productos de madera procedentes de los países firmantes de un AAV con la UE⁵.

- 1 PNUMA e Interpol: Carbono limpio, negocio sucio: Tala ilegal, blanqueo y fraude fiscal en los bosques tropicales del mundo. Evaluación de respuesta rápida, 2012.
- 2 La acción internacional contra la tala ilegal se catalizó a través del Programa de Acción Forestal del G8, presentado en mayo de 1998. Los debates del G8 dieron lugar a una serie de conferencias sobre la aplicación de las leyes y gobernanza forestales (FLEG), coordinadas por el Banco Mundial y celebradas en Asia Oriental (Bali, 2001), África (Yaundé, 2003) y Europa (San Petersburgo, 2005). Estas conferencias reunieron a Gobiernos, representantes de la industria, ONG e investigadores con el fin de crear marcos de cooperación entre los países productores y consumidores.
- 3 COM(2003) 251 final, de 21 de mayo de 2003, «Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT) — Propuesta de plan de acción de la Unión Europea».
- 4 Conclusiones del Consejo 2003/C 268/01 (DO C 268 de 7.11.2003, p. 1).
- 5 Reglamento (CE) nº 2173/2005 del Consejo relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea (DO L 347 de 30.12.2005, p. 1).

Composición del Plan de Acción FLEGT de la UE

Las siguientes medidas del Plan de Acción FLEGT tienen por objeto aumentar la demanda por parte de los consumidores de madera cuya legalidad haya sido verificada: a) alentar al sector privado de la UE a que adopte políticas de compra que permitan garantizar que toda la madera que penetra en sus cadenas de suministro es legal; b) alentar a los países de la UE a que adopten políticas de contratación pública que exijan la verificación de la legalidad de toda la madera suministrada; c) impedir la entrada de madera ilegal en el mercado de la UE mediante la aplicación efectiva del Reglamento de la UE relativo a la comercialización de la madera; d) concebir medidas para impedir la inversión en actividades que fomenten la tala ilegal.

El Plan de Acción contempla las siguientes medidas destinadas a ayudar a los países en desarrollo a crear capacidad para suministrar madera producida legalmente: a) proporcionar asistencia técnica y financiera de la UE para mejorar la gobernanza y la creación de capacidad de los agentes gubernamentales y no gubernamentales; b) apoyar los esfuerzos de los países productores de madera para combatir la tala ilegal mediante la prevención de la entrada de madera ilegal en el mercado de la UE a través de acuerdos comerciales bilaterales denominados «Acuerdos de Asociación Voluntaria».

Fuente: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/118682/Introduction%20to%20FLEGT>

05

La piedra angular del Plan de Acción es un acuerdo bilateral entre la UE y un país exportador de madera, a saber, el Acuerdo de Asociación Voluntaria FLEGT (AAV), por el que ambas partes se comprometen a comercializar únicamente productos de madera producida legalmente. En virtud de tal acuerdo, los países exportadores desarrollan sistemas para verificar la legalidad de su madera. Cuando la Comisión se haya cerciorado de que se cumplen los requisitos previstos, los países interesados podrán obtener licencias FLEGT. En el Plan de Acción se ofrece un ejemplo de los procedimientos necesarios para conseguir las licencias y los posteriores permisos de exportación (véase el **recuadro 2**). En la práctica, la mayoría de los países socios ha decidido no limitar sus futuros sistemas de licencias a la madera exportada a la UE, sino aplicarlos también a la madera exportada a otros mercados y a la destinada al consumo propio.

Ejemplo de procedimientos necesarios a efectos de la certificación de la legalidad de la madera en el marco de un AAV

«**Paso 1:** El país socio del Plan de Acción FLEGT designa el organismo de homologación, que estará facultado para aprobar la lista de los órganos de certificación de la legalidad de los productos de la madera.

Paso 2: El país socio del Plan de Acción FLEGT nombra al monitor independiente y crea un mecanismo transparente de resolución de diferencias.

Paso 3: La Comisión Europea confirma que el sistema propuesto para verificar que la madera se ha talado legalmente es creíble.

Paso 4: Por la madera talada legalmente se emiten certificados con los que las aduanas pueden autorizar su exportación. [...]

Paso 5: El permiso de exportación que certifica la tala legal se presenta en el puerto de la Comunidad en el que la madera se presenta para la libre circulación en la UE, y las aduanas del Estado miembro lo confrontan con la descripción de la partida facilitada en la notificación previa al envío. [...]

Paso 6: Las aduanas sólo aceptan declaraciones para libre circulación en la UE si la madera está acompañada de la licencia de exportación necesaria.».

Fuente: COM(2003) 251 final, p. 13.

06

La Comisión, en colaboración con los Estados miembros de la UE, presta asistencia técnica y financiera a los países socios para ayudarlos a mejorar la gobernanza forestal y a crear o mejorar los sistemas de verificación del cumplimiento de sus disposiciones legales. El componente «Support to timber-producing countries» («Ayuda a los países productores de madera») del FLEGT consiste en:

- a) apoyar los procesos de reforma de las políticas, la elaboración de leyes eficaces y la simplificación de procedimientos, así como proteger a las comunidades dependientes de los recursos forestales e integrarlas en planes de protección forestal;
- b) ayudar a desarrollar sistemas de supervisión y seguimiento, que diferencien la producción legal de la ilegal y sigan la madera desde la tala, pasando por los aserraderos y puertos, hasta su destino en los mercados finales, y promover una información más transparente en el sector forestal;
- c) respaldar amplias reformas institucionales mediante la creación de capacidades, en particular en los sistemas judicial, policial y militar, para reforzar la lucha contra la corrupción, recabar pruebas contra la delincuencia medioambiental y perseguir judicialmente a los delincuentes.

Introducción

07

A tal efecto, la UE concede financiación con cargo al FED y al presupuesto general. En total, se calcula que durante el período 2003-2013 se destinaron unos 300 millones de euros a 35 países en concepto de ayuda relacionada con el FLEGT⁶ (véase el **anexo I**).

08

En la Comisión, las actividades relacionadas con el Plan de Acción FLEGT corren a cargo de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo y de la Dirección General de Medio Ambiente (DG Medio Ambiente). La primera se encarga de gestionar la financiación relacionada con el FLEGT a terceros países productores, ejecuta programas de cooperación al desarrollo y negocia los AAV con los países ACP, y también con Guayana y Honduras. La segunda negocia los AAV con los países asiáticos y es responsable del EUTR, así como del diálogo político sobre cuestiones ambientales con países productores y consumidores de madera (como China, Brasil, Rusia, los Estados Unidos y Japón) y del diálogo multilateral. Ambas direcciones generales comparten competencias respecto de los países latinoamericanos.

09

La Comisión encargó al Instituto Forestal Europeo (EFI, por sus siglas en inglés) y a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) algunas actividades específicas de apoyo a los esfuerzos de los países socios en el marco del Plan de Acción FLEGT. El EFI aloja y gestiona el instrumento «EU FLEGT Facility», un fondo fiduciario de donantes múltiples creado en 2007, y se encarga de prestar apoyo específico a países (sobre todo a través de asistencia técnica a las administraciones públicas y otras partes interesadas), realizar estudios y divulgar información sobre el FLEGT. La FAO ejecuta el Programa de Apoyo ACP-FLEGT, cuyo principal fin era inicialmente promover el proceso FLEGT en los países ACP.

6 Excluidas las dotaciones de apoyo presupuestario sectorial de la UE, las cuales abarcan cuestiones relacionadas con la política forestal, pero no se centran necesariamente en los objetivos del FLEGT. No existe un método reconocido para adjudicar la ayuda a zonas específicas.

Alcance y enfoque de la fiscalización

10

El Tribunal examinó si la Comisión había gestionado correctamente la ayuda prestada a los países productores de madera en el marco del Plan de Acción FLEGT de la UE para abordar la tala ilegal. La fiscalización se centró en dos preguntas principales:

- a) ¿se diseñó y orientó adecuadamente la ayuda del FLEGT?;
- b) ¿ha sido eficaz la ayuda del FLEGT?
- d) visitas a dos países beneficiarios que han firmado un AAV (Indonesia y Camerún), con un estudio de la evolución del proceso relativo a dicho acuerdo y un análisis exhaustivo de una muestra de diez proyectos (véase el **anexo II**);
- e) un examen de las conclusiones de las evaluaciones de los programas y los sistemas de seguimiento orientado a los resultados (ROM) de una muestra de 35 proyectos (véase el **anexo III**).

11

La fiscalización abordó la ayuda concedida por la Comisión a países productores de madera con cargo al FED y al presupuesto general durante todo el período de aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE, a saber, de 2003 a 2014.

12

La fiscalización se llevó a cabo en el período comprendido entre agosto y diciembre de 2014 y comportó:

- a) un análisis de la documentación de la estrategia FLEGT y de los informes pertinentes sobre la estructura del comercio de madera y la tala ilegal;
- b) un examen de la concesión de financiación en cuanto a objetivos, países y proyectos;
- c) entrevistas con funcionarios de la Comisión en la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Medio Ambiente, así como con el EFI y con representantes de los Estados miembros, de organizaciones internacionales y de ONG europeas que trabajan en el ámbito de la protección medioambiental y forestal;

La ayuda del FLEGT a los países productores de madera no se diseñó ni orientó de manera suficientemente adecuada

13

El Tribunal examinó si:

- a) la ayuda de la UE se había basado en una evaluación sólida de las necesidades y si la Comisión había identificado correctamente las medidas que podían adoptarse;
- b) la ayuda de la UE se había planificado de forma adecuada, y
- c) se habían establecido debidamente las prioridades de financiación.

La Comisión identificó un amplio abanico de posibles medidas

14

El Plan de Acción FLEGT aborda el pertinaz problema de la tala y el comercio ilegales desde una perspectiva innovadora, pues combina incentivos comerciales que facilitan el acceso de los productores de los países socios al mercado europeo de la madera con la ayuda al desarrollo destinada a los Gobiernos y a la sociedad civil. Los países socios están obligados a garantizar una legislación coherente en el ámbito forestal y a implantar sistemas de seguimiento y de licencias y sistemas de control en distintos niveles. Asimismo, el Plan de Acción FLEGT contemplaba el desarrollo de una serie de medidas con efecto en la demanda destinadas a reforzar el impacto de las acciones emprendidas en los países productores, así como un diálogo político a escala internacional para promover los principales objetivos del FLEGT.

15

La evaluación de impacto del Plan de Acción de la UE⁷ analizó las posibles repercusiones de la implantación de un sistema de licencias madereras a través de asociaciones con los países productores de madera⁸. El estudio incluyó un análisis de las principales causas de la tala ilegal y examinó las repercusiones económicas, medioambientales y sociales generales, así como las consecuencias jurídicas e institucionales de las soluciones propuestas tanto en la UE como en los países socios potenciales, además de evaluar los riesgos que podían reducir la eficacia de las posibles medidas⁹.

16

La evaluación de impacto examinó tres opciones principales para abordar el problema de la tala ilegal. Se consideró que la opción bilateral, consistente en celebrar AAV con países concretos, era la que ofrecía los mejores medios para intervenir con rapidez y flexibilidad. La opción multilateral, que contempla un posible acuerdo internacional —en teoría, lo más eficaz— se consideró poco realista. En cuanto a la tercera opción, una prohibición unilateral de la comercialización de madera ilegal en la UE, la Comisión concluyó que era menos aceptable que los AAV basados en asociaciones con los países productores de madera y decidió volver a estudiarla más adelante.

- 7 Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea: Evaluación de impacto del Plan de Acción de la UE para la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT), 2004.
- 8 SEC(2004) 977, de 20 de julio de 2004: «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de un sistema voluntario de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera a la Comunidad Europea».
- 9 Dicho estudio señalaba los riesgos asociados al posible desvío de la madera ilegal a otros mercados «menos estrictos», como China o Japón, y reconocía la limitada eficacia prevista del Plan de Acción, sobre todo en los países que exportan poca madera a la UE.

Observaciones

17

La Comisión resolvió aplicar la primera opción, es decir, el enfoque bilateral, aunque admitió que planteaba retos, sobre todo en países con una capacidad de gobernanza limitada donde es preciso apoyar la aplicación del Plan de Acción con considerables esfuerzos de creación de capacidad y consolidación institucional¹⁰.

18

La Comisión identificó correctamente los principales elementos que podían precisar la ayuda de donantes con miras a la aplicación efectiva de un AAV, como la reforma de las políticas medioambientales y forestales, el desarrollo de sistemas de supervisión, seguimiento y licencias, y la creación de capacidad en diversos sectores (véase el apartado 6).

La Comisión no elaboró un plan de acción apropiado

19

El Plan de Acción FLEGT de la UE carece de algunos de los elementos fundamentales de un plan de acción apropiado¹¹. No presenta unos objetivos operativos específicos con sus correspondientes indicadores, un calendario de aplicación con hitos concretos, ni tampoco un marco de seguimiento explícito. Por tanto, es muy difícil medir los avances y los resultados conseguidos. Como ya se señaló en el Informe de situación sobre el Plan de Acción FLEGT 2003-2010 elaborado por el EFI, el Plan de Acción es más que una declaración de política, pero, sin hitos ni objetivos, no llega a ser una estrategia¹².

20

Cuando se presentó el Plan de Acción, se consideró que constituía el principio de un proceso a largo plazo. Sin embargo, tendrían que haberse formulado las medidas previstas, unos objetivos específicos y un plan de trabajo en los primeros años de aplicación. Transcurridos doce años, el FLEGT sigue careciendo de un conjunto claro de metas que lograr con unos instrumentos de financiación bien definidos en un horizonte temporal determinado.

21

El Plan de Acción carece de un presupuesto claramente definido y específico. Las actividades de cooperación para el desarrollo se financian con cargo a diversas fuentes, en particular el presupuesto general de la UE y el FED, y a través de varios instrumentos, como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)¹³, que incluye tanto programas geográficos regionales y bilaterales como programas temáticos, y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)¹⁴.

22

La Comisión no pudo facilitar de forma inmediata una recapitulación completa de los proyectos FLEGT, y su base de datos de proyectos forestales, creada a efectos de auditoría, no proporcionó una visión coherente y completa de todos los proyectos FLEGT. Posteriormente, en el transcurso de la fiscalización, se detectó que la información que contenía esta base de datos no era exhaustiva, ya que algunos proyectos se habían clasificado erróneamente como FLEGT, mientras que otros proyectos FLEGT no se habían incluido¹⁵. La Comisión y los Estados miembros no definieron con claridad lo que se entendía por «proyecto FLEGT» ni el modo de contabilizar los fondos conexos.

- 10 SEC(2004) 977, de 20 de julio de 2004.
- 11 Un plan de acción es una serie de medidas que deben adoptarse, o de actividades que deben llevarse a cabo, con miras a la realización de una estrategia. Un plan de acción tiene tres elementos principales: 1) unas tareas específicas; 2) un horizonte temporal; y 3) una dotación de fondos destinados a actividades concretas (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>).
- 12 EFI: *FLEGT Action Plan Progress Report*, 2011, p. 34. Véase: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>
- 13 Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DO L 378 de 27.12.2006, p. 41). Reglamento (UE) nº 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020 (DO L 77 de 15.3.2014, p. 44).
- 14 Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DO L 310 de 9.11.2006, p. 1).
- 15 La exhaustividad de la información sobre las actividades FLEGT también había sido un problema durante los anteriores ejercicios de evaluación del Plan de Acción FLEGT. En su Informe de situación del Plan de Acción FLEGT 2003-2010, el EFI declara que las acciones e importes consignados en dicho documento han de entenderse más como una indicación aproximada de las actividades realizadas y de los fondos asignados que como una relación completa y totalmente comparable.

23

La resolución de los problemas de la tala ilegal y del comercio asociado a ella dependía de una serie de factores, a saber, el compromiso de los países socios, la instauración de los mecanismos de gobernanza requeridos y un compromiso claro y manifiesto de cooperar por un fin común por parte de la UE y de otros grandes productores e importadores. Asimismo, resultaba fundamental que las actividades necesarias para garantizar verdaderos avances se desarrollaran de forma simultánea. La consecución de los objetivos FLEGT también depende en gran medida de los principales países productores, transformadores y comerciantes, como China, Rusia, la India, Corea y Japón, y de su compromiso con la lucha contra la tala ilegal y el comercio de productos de madera ilegales. Estos países no participaron en el sistema de licencias FLEGT y, a lo largo de los años, la Comisión ha ido entablando con ellos un diálogo político bilateral que hasta la fecha ha dado frutos diversos, aunque en general escasos.

24

No fue hasta 2007 —cuatro años después de la presentación del Plan de Acción— cuando se llevó cabo un estudio para evaluar el impacto de las posibles medidas con efecto en la demanda¹⁶, destinadas a impedir la importación o comercialización de madera ilegal en la UE. El estudio dio lugar a una propuesta de Reglamento por el que se determinan las obligaciones de los agentes que comercializan madera en la UE¹⁷.

25

El Reglamento de la UE relativo a la comercialización de la madera (EUTR, por sus siglas en inglés)¹⁸ fue adoptado finalmente en 2010 y entró en vigor en 2013. Si el Reglamento se hubiera adoptado unos años antes, en las etapas iniciales del Plan de Acción, habría transmitido el claro mensaje de que la UE estaba tomando la iniciativa en la lucha contra las exportaciones de madera ilegal y habría constituido un estímulo añadido para los países que desearan participar en el proceso del AAV. Transcurridos más de diez años desde la puesta en marcha del Plan de Acción, el EUTR aún no se ha aplicado por completo en algunos Estados miembros¹⁹, lo que envía un mensaje negativo a los países que se están esforzando por garantizar la legalidad de sus exportaciones de madera²⁰.

26

Con el paso de los años y, en particular, a partir de la entrada en vigor de disposiciones como la enmienda a la Ley Lacey en los Estados Unidos, la Ley de prohibición de la tala ilegal en Australia y el EUTR, algunos sistemas de certificación privados han ido modificando sus normas para satisfacer mejor los requisitos de legalidad. Estos sistemas contribuyen en gran medida al cumplimiento de las exigencias de diligencia debida previstas en el EUTR²¹; sin embargo, solo tres AAV (Camerún, la República del Congo y la República Centroafricana) prevén el reconocimiento de sistemas privados como parte del proceso de concesión de licencias FLEGT y reciben ayuda del FLEGT a tal efecto. Habida cuenta de las dificultades experimentadas desde el comienzo del Plan de Acción FLEGT para crear sistemas de licencias estatales en países con tales limitaciones de capacidad, la Comisión no promovió suficientes sinergias entre el sistema FLEGT y los sistemas de certificación privados.

- 16 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Documento de acompañamiento de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se determinan las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos derivados: Evaluación de impacto — Informe sobre las opciones suplementarias para luchar contra la tala ilegal.
- 17 Sin estas disposiciones, los productores de países que han firmado un AAV resultarían desfavorecidos con respecto a los de países que no lo han hecho, ya que las obligaciones legales y los costes conexos suelen ser mayores para los primeros que para los segundos.
- 18 Reglamento (UE) n° 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera (DO L 295 de 12.11.2010, p. 23). Este Reglamento combate el comercio de la madera aprovechada ilegalmente y de los productos derivados de esa madera mediante tres iniciativas principales: 1) prohíbe la comercialización en la UE de la madera aprovechada ilegalmente y de los productos derivados de esa madera; 2) exige a los agentes de la UE que comercializan madera y productos de la madera en el mercado interior que ejerzan la diligencia debida; y 3) obliga a dichos comerciantes a llevar registros de sus proveedores y clientes.
- 19 Cuatro Estados miembros (Grecia, España, Hungría y Rumanía) no cumplieron sus obligaciones con respecto a la aplicación del EUTR (<http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>).
- 20 El artículo 20, apartado 2, del EUTR dispone que en 2015 la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación del Reglamento.
- 21 Reglamento de Ejecución (UE) n° 607/2012 de la Comisión, de 6 de julio de 2012, relativo a las normas detalladas en relación con el sistema de diligencia debida y con la frecuencia y la

La Comisión no priorizó claramente su ayuda

27

A raíz de la adopción del Plan de Acción, los Estados miembros y la Comisión elaboraron una lista de países prioritarios con los que celebrar consultas informales sobre su posible interés en el sistema FLEGT²². En esta lista figuraban Camerún, Gabón, la República del Congo, Ghana, Rusia, Brasil, Papúa Nueva Guinea, Indonesia y Malasia. Al mismo tiempo, los Estados miembros y la Comisión acordaron que la UE debía estar dispuesta a entablar negociaciones comerciales con todos los países que manifestaran interés.

28

Prácticamente todos los países que mostraron interés por el Plan de Acción FLEGT han podido participar en el proceso²³, incluida una serie de países asiáticos y latinoamericanos en los que la evaluación de impacto de la Comisión había revelado que el posible impacto de un AAV sería limitado debido al escaso volumen de comercio con la UE.

29

La Comisión no asignó sus recursos humanos ni financieros con arreglo a unos criterios que probablemente habrían reportado los mejores resultados. Criterios como la magnitud de la tala ilegal, la importancia del comercio con la UE, el compromiso y potencial de los países interesados y sus necesidades de desarrollo no se examinaron de forma conjunta para establecer mejor las prioridades en el uso de recursos.

30

En consecuencia, la escasa ayuda financiera y técnica se ha dispersado entre un gran número de países²⁴, algunos de los cuales no constituían objetivos prioritarios en la lucha contra la tala ilegal o no iban probablemente a desarrollar el nivel de gobernanza necesario para instaurar un sistema de licencias a corto o medio plazo (véase el **recuadro 3**), lo que ha diluido la ayuda y reducido el efecto que podría haber logrado.

31

La Comisión, en colaboración con los Gobiernos de los países socios, identificó durante la fase de preparación y el proceso de las negociaciones de los AAV los requisitos principales para el funcionamiento de los sistemas de licencias en los países interesados. Las evaluaciones comprendieron revisiones de los marcos jurídicos y políticos forestales, consultas con los ministerios y otras partes interesadas pertinentes, y un análisis de los aspectos fundamentales de los AAV. Los requisitos se adjuntaron a los AAV en forma de anexos en los que figuraba una lista de ámbitos en los que sería necesaria la ayuda²⁵ y las acciones previstas²⁶.

32

Los AAV no describían cómo debían repartirse las responsabilidades de financiación entre el Gobierno, la Comisión y los demás donantes²⁷.

naturaleza de los controles sobre las entidades de supervisión contempladas en el Reglamento (UE) n° 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera (DO L 177 de 7.7.2012, p. 16).

- 22 Acta de una reunión *ad hoc* del 26 de febrero de 2004 sobre la coordinación de los donantes FLEGT.
- 23 En la actualidad, hay veintiséis países involucrados en distintas etapas del proceso AAV.
- 24 Como concluye el EFI en su Informe de situación 2003-2010, las solicitudes de apoyo para AAV son ya demasiadas para poder atenderlas y algunos Estados miembros también quieren colaborar con países (Bielorrusia, Rusia y Ucrania) o regiones (Balcanes Occidentales) vecinos que tienen una mayor participación en su comercio que los países tropicales en desarrollo. Véase EFI: *FLEGT Action Plan Progress Report 2003-2010*, 2011, p. 36.
- 25 Por ejemplo, el AAV entre la UE y la República de Camerún contempla los siguientes aspectos: a) refuerzo de las capacidades; b) comunicación; c) promoción de los productos FLEGT en el mercado de la Unión; d) seguimiento del mercado interior de la madera; e) industrialización; f) seguimiento del impacto del AAV; g) seguimiento de la aplicación del Sistema de Garantía de la Legalidad; h) modernización del sistema de trazabilidad; i) refuerzo del sistema nacional de control; j) Sistema de Garantía de la Legalidad; k) sistema de concesión de licencias FLEGT; l) instauración de la auditoría independiente; m) reforma del marco jurídico; n) búsqueda de financiación adicional.
- 26 Por ejemplo, organizar el mercado nacional de la madera o instaurar un sistema de trazabilidad adaptado.
- 27 Los AAV con países ACP mencionan únicamente la necesidad de recurrir al FED y a otros mecanismos por definir. El AAV con Indonesia señala la posibilidad de obtener recursos en el contexto de los ejercicios de programación de la Unión.

33

Los proyectos ejecutados en colaboración con los Gobiernos de los países firmantes de AAV abordan las necesidades especificadas en dichos acuerdos, como el desarrollo de sistemas de seguimiento de la madera y de sistemas de licencias y la instauración de una función de auditoría independiente. Sin embargo, no se abordó claramente el objetivo de una aplicación reforzada de las leyes por parte de las autoridades nacionales, ya que muy pocos proyectos se centraron en este aspecto fundamental. Una aplicación deficiente de las leyes incide de forma significativa en la magnitud de las actividades de tala ilegal dado que la probabilidad de detección y enjuiciamiento de delitos medioambientales es pequeña mientras que los alicientes para operar en la ilegalidad son grandes. Los países firmantes de AAV presentan importantes necesidades en este ámbito, tal como se desprende, por ejemplo, de las posiciones que ocupan en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (véase el **anexo IV**), y, si bien algunos de estos países registran una tendencia positiva, la mayoría de ellos siguen situándose entre los países con el mayor índice de corrupción percibida del mundo.

34

El apoyo al proceso de los AAV no se introdujo sistemáticamente en las estrategias de cooperación para el desarrollo con los países socios. La gobernanza forestal se incluyó como parte de un sector prioritario en los documentos de estrategia nacional para el período de programación 2007-2013 de cinco²⁸ de los doce²⁹ países firmantes de AAV. Puesto que la tala ilegal afecta a cuestiones multi-sectoriales (como la gobernanza, el comercio o la agricultura), los objetivos FLEGT podrían abordarse en el marco de varios sectores prioritarios en todos los países firmantes de AAV, pero las estrategias de cooperación para el desarrollo no contemplan esta posibilidad ni mencionan la necesidad de integrar las cuestiones FLEGT en los sectores prioritarios pertinentes.

28 Camerún, Honduras, Indonesia, Malasia y la República del Congo.

29 Los auditores examinaron doce países que han firmado o se encuentran en proceso de negociación de un AAV y que reciben ayuda del FLEGT.

Recuadro 3

Liberia y la República Centroafricana

Liberia y la República Centroafricana recibieron importantes sumas de apoyo financiero para la elaboración y aplicación de sus respectivos AAV³⁰. Ambos países exportan unos volúmenes muy limitados de productos de madera a la UE y afrontan numerosos problemas de gobernanza que les impedirán desarrollar un sistema de licencias eficaz en un futuro próximo. Por el contrario, Costa de Marfil, que ha exportado a la UE unos volúmenes de productos de madera muy superiores a los de los dos países anteriores³¹, aún no ha recibido ningún tipo de ayuda financiera para prepararse para la firma de un AAV.

30 El valor de las importaciones de productos de madera de Liberia y la República Centroafricana a la UE rondó de media entre los 5 y los 18 millones de euros anuales, mientras que la ayuda financiera total destinada a estos países ascendió a 11,9 y 6,8 millones de euros, respectivamente.

31 Unos 166 millones de euros de media al año.

La ayuda de la UE destinada a los países productores de madera no fue suficientemente eficaz

35

El Tribunal examinó si

- a) se habían obtenido los resultados previstos en los proyectos;
- b) era satisfactorio el avance general hacia los sistemas de licencias, y
- c) la Comisión había llevado a cabo un seguimiento adecuado de la ejecución del Plan de Acción e informado oportunamente al respecto.

Los principales proyectos examinados resultaron problemáticos

36

Los proyectos destinados a reforzar las capacidades de las autoridades públicas no fueron efectivas. En cambio, el FLEGT sí consolidó el papel de las organizaciones de la sociedad civil, aumentando de este modo la transparencia del sector forestal. Los proyectos de Camerún e Indonesia más importantes desde el punto de vista financiero no rindieron los frutos esperados. La falta de resultados en Camerún frenó los avances que se estaban produciendo, mientras que el fracaso del proyecto en Indonesia conllevó un cambio de enfoque en cuanto a la utilización de los fondos de la UE.

37

El principal proyecto en el proceso del AAV de Camerún, orientado a la creación de un sistema de seguimiento de la madera³², ha fracasado porque el sistema desarrollado no se encuentra operativo, lo que implica que no se aprovecharán los resultados obtenidos. El proyecto se ejecutó entre 2010 y 2013 y tuvo un coste de 2,27 millones de euros. El fracaso se debió a una conjunción de factores que abarcan desde una evaluación de necesidades inadecuada hasta graves deficiencias en la ejecución del proyecto. Un aspecto de esta inadecuada evaluación de necesidades fue la ausencia de una coordinación eficaz entre la Comisión y las partes interesadas y, en particular, con el Ministerio de Bosques y Fauna. Por otra parte, el contratista no desempeñó debidamente sus funciones y la Comisión no emprendió las medidas correctoras oportunas. El fracaso del sistema de seguimiento de la madera es uno de los factores primordiales que han contribuido al retraso de la aplicación del AAV en Camerún. En la actualidad, un proyecto independiente financiado por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit trabaja en la creación de un nuevo sistema.

32 Proyecto Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun («Implantación de un sistema de seguimiento de la madera en Camerún»).

Observaciones

38

El principal logro del proceso FLEGT en Camerún es la participación de la sociedad civil en la gobernanza forestal. Antes de la firma del AAV, el Gobierno no reconocía a las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores legítimos con derecho a manifestar preocupaciones sobre cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos forestales. Aunque a menudo las relaciones con los ministerios competentes siguen siendo tensas³³, las ONG locales e internacionales han sido aceptados como interlocutores y tienen la posibilidad de influir en la política forestal del país en varios niveles, lo que incide de forma positiva en la transparencia y la rendición de cuentas de todo el sector. Sin embargo, pese a que, en general, los proyectos consolidaron la posición de la sociedad civil, dos de los cuatro ejecutados por ONG que se examinaron en la fiscalización no lograron los resultados previstos, debido principalmente al carácter demasiado ambicioso de sus objetivos.

39

El principal proyecto FLEGT en términos de financiación en Indonesia³⁴ se centraba en mejorar la aplicación de la leyes y la gobernanza forestales a través de un refuerzo de la rendición de cuentas y de la transparencia, la reducción del comercio de madera ilegal mediante la participación de los sectores comerciales e industriales, y el apoyo de la coordinación de las actividades FLEGT. Este proyecto no cumplió la mayoría de los objetivos previstos debido a su diseño demasiado ambicioso y poco realista, a los problemas surgidos durante la ejecución y al escaso seguimiento efectuado. Además, no reportó ningún resultado concreto, se clausuró antes de tiempo y hubo que recuperar una parte de los fondos que le habían sido asignados. El Gobierno indonesio decidió aplicar el AAV sin seguir recibiendo la ayuda directa de

la Comisión debido a un desacuerdo surgido con ella sobre la gestión del proyecto.

40

Si bien el Documento de Estrategia Nacional 2002-2006 de la Comisión para Indonesia incluía la gestión de recursos naturales, en particular de los forestales, como uno de los sectores prioritarios de la ayuda al desarrollo, ya no fue así en el siguiente período 2007-2013. Aparte del proyecto de apoyo FLEGT a Indonesia en 2004, en este período no se ha programado ningún otro proyecto de ayuda al desarrollo de la UE al Gobierno de este país en el sector forestal.

41

La ayuda de la UE en Indonesia, que asciende a 10 millones de euros destinados a once proyectos, se dirigió exclusivamente a ONG a partir de 2004. Por lo general, los proyectos se centran en fomentar la participación local (de la sociedad civil o de otros agentes no estatales, incluido el sector privado) en diversos aspectos del AAV (incluida la reforma política), mejorar la gobernanza forestal e instaurar sistemas de seguimiento de la madera y sistemas de observación independiente. A pesar de que este enfoque presentaba la ventaja de involucrar a organizaciones comprometidas, la magnitud de los retos afrontados exigía la adopción de un planteamiento más coordinado. Uno de estos retos es ayudar a un gran número de pymes a prepararse para un sistema de licencias FLEGT plenamente operativo, pero se trata de una tarea que trasciende en gran medida las capacidades de los proyectos de la Comisión.

33 Por ejemplo, el Ministerio de Bosques y Fauna no efectúa un seguimiento de los informes de casos de extracción ilegal presentados por las comunidades locales (Proyecto Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun («Observación externa y comunitaria de los bosques en el marco de la aplicación del AAV-FLEGT en Camerún»).

34 EC-Indonesia FLEGT Support Project («Proyecto de apoyo FLEGT CE-Indonesia»).

42

Los cuatro proyectos de ONG examinados en Indonesia se esforzaban por fortalecer el sistema de observación independiente del país, ayudar a las pymes y mejorar la preparación y aplicación del AAV. Uno de estos proyectos alcanzó sus objetivos dentro del plazo y del presupuesto previstos³⁵, otros dos continúan en curso de ejecución (uno es probable que reporte los resultados esperados)³⁶ y el cuarto³⁷ sufrió importantes retrasos y una considerable reducción de su alcance debido a deficiencias de diseño y a la retirada de un socio cofinanciador.

43

Los principales factores, a juicio del Tribunal, que afectaron a la consecución de los objetivos de los proyectos en estos dos países ya fueron destacados por los evaluadores de la Comisión en sus informes ROM y sus evaluaciones de los proyectos FLEGT en otros países firmantes de AAV. Estos factores fueron: una evaluación insuficiente de los riesgos y limitaciones de los proyectos, un diseño inadecuado, deficiencias en la gestión y el seguimiento de los proyectos y problemas de coordinación entre los interlocutores.

Los avances en materia de licencias son lentos

44

En la actualidad, hay veintiséis países participantes en el proceso de los AAV, y, de ellos, nueve están negociándolos y seis ya los han firmado: Indonesia, Camerún, Ghana, la República del Congo, Liberia y la República Centroafricana. El grado de avance en materia de licencias varía considerablemente entre estos países firmantes debido a diversos factores, como las distintas capacidades institucionales y los diferentes niveles de compromiso con el proceso.

45

Indonesia, donde las negociaciones del AAV comenzaron en marzo de 2007 y el acuerdo entró en vigor en mayo de 2014, ha logrado notables avances en la resolución de problemas pendientes y confía en desarrollar un sistema de licencias FLEGT operativo en un futuro próximo. El país ya dispone de un sistema nacional de garantía de la legalidad de la madera y de licencias, obligatorio a raíz de la evaluación conjunta llevada a cabo en 2013 y 2014, y está abordando en la actualidad los problemas pendientes. Sus dos grandes retos son: 1) garantizar la gobernanza necesaria en un país de su tamaño y diversidad, y 2) asegurar que sus numerosas pymes cumplan plenamente todas las disposiciones reglamentarias.

46

Camerún manifestó su interés por firmar un AAV con la UE en 2004. Sin embargo, su legislación forestal, aunque bien desarrollada, es muy compleja y su aplicación sigue planteando un importante reto. Las negociaciones del AAV se prolongaron durante cuatro años, de 2006 a 2010. A causa del largo proceso de ratificación, el acuerdo entró finalmente en vigor el 1 de diciembre de 2011. Con arreglo al calendario establecido en el acuerdo, el sistema piloto de seguimiento de la madera debía entrar en fase de pruebas en 2013 y las licencias FLEGT se concederían en 2015. Sin embargo, aún queda mucho para alcanzar el objetivo fundamental del AAV, esto es, el desarrollo de un sistema de licencias madereras, principalmente debido al fracaso que registró el proyecto de creación del sistema de seguimiento de la madera. Por tanto, todavía hay que superar muchos retos para poder disponer de un sistema de licencias FLEGT plenamente operativo.

35 Proyecto Strengthening civil society organisations and small and medium timber industries in VPA preparation and SVLK implementation («Consolidación de las organizaciones de la sociedad civil y de las pequeñas y medianas industrias madereras en la preparación del AAV y la ejecución del SVLK»).

36 Proyecto Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry [«Fomento de la implantación de un sistema de garantía de la legalidad de la madera (licencia FLEGT) como medida fundamental para lograr una producción y un consumo sostenibles en el sector de la transformación de la madera en Indonesia»].

37 Proyecto Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA («Consolidación de los agentes estatales y no estatales en la preparación, la negociación y/o la aplicación del AAV-FLEGT»).

Observaciones

47

Ghana, que fue el primer país en firmar un AAV en 2009, previó en un principio que antes del fin de 2011 se exportarían los primeros productos con licencia FLEGT. El sistema de seguimiento de la madera ya se encuentra operativo, pero los procedimientos de licencia siguen pendientes de prueba. El objetivo actual del país es tener los sistemas de licencias listos para finales de 2015.

48

En la República del Congo, que ratificó su AAV en mayo de 2010, se han redactado la estrategia forestal y una nueva normativa en materia forestal. Sin embargo, los avances están siendo lentos debido a una conjugación de factores, relacionados sobre todo con la gobernanza.

49

Liberia y la UE iniciaron las negociaciones del AAV en marzo de 2009 y firmaron el acuerdo en julio de 2011. No obstante, la tala ilegal continúa siendo un problema grave, al igual que el abuso de los permisos de uso privado³⁸. El principal reto que se plantea es la escasa capacidad de los servicios de administración forestal.

50

El AAV con la República Centroafricana se celebró en noviembre de 2011, pero la guerra civil ha estancado por completo las actividades del sector público. Muchas zonas del país escapan al control de los servicios de administración forestal, lo que dificulta el proceso de aplicación del AAV.

51

Otros nueve países se encuentran en proceso de negociación de AAV. El primero de estos nueve en iniciar el proceso fue Malasia, importante productor de madera tropical, en 2006. Sin embargo, tras años de intensas negociaciones no se han podido superar las dificultades que supone aplicar un AAV en la totalidad del territorio, en particular en el estado de Sarawak. A falta de un AAV, Malasia recurre con frecuencia a sistemas de certificación públicos y privados.

52

Aunque la Comisión ha logrado poner de relieve el problema de la tala ilegal y mantener un considerable interés en este asunto, los avances en materia de licencias están siendo lentos. Existe el riesgo de que los países empiecen a cansarse del FLEGT cuando se sientan frustrados por la falta de avances y puedan encontrar otros mercados menos estrictos para sus productos. En la mayoría de los países, los principales retos planteados en el proceso de aplicación son la falta de capacidad institucional, la corrupción generalizada y la aplicación deficiente de las leyes.

38 Véase: <http://www.illegal-logging.info/regions/liberia>

Los procedimientos de seguimiento e información no fueron satisfactorios

53

La Comisión no informó periódicamente sobre los avances del Plan de Acción FLEGT. Pese a que el artículo 9 del Reglamento relativo al sistema de licencias FLEGT disponía que la Comisión debía presentar un informe al Consejo dentro del plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del primer AAV, dicho informe no llegó a elaborarse. Había informes disponibles sobre países socios individuales, con información acerca de las actividades realizadas en las diversas zonas sujetas a AAV, pero estos no medían el avance de la aplicación de los AAV con respecto a los hitos fijados, ni describían los logros alcanzados, las dificultades encontradas, ni tampoco el modo en que se habían abordado.

54

Resultaba problemática la ausencia de un marco que incorporase una sólida base de datos (véase el apartado 22) para facilitar la rendición de cuentas. Debido a la falta de objetivos y de hitos, era complicado medir los avances. Como bien señaló el EFI en su Informe de situación del Plan de Acción FLEGT 2003-2010, el hecho de que el Plan de Acción constituya más un proceso político que un programa tradicional de ayuda dificulta aún más dicha medición³⁹.

55

Hasta finales de 2014, la Comisión no introdujo un marco normalizado de seguimiento de los avances para medir la superación de las etapas fundamentales de la aplicación de los AAV. Hasta esa fecha, este marco solo se utilizaba a efectos de gestión interna de la Comisión. Dada la reciente instauración del sistema, es pronto para pronunciarse sobre su funcionamiento en la práctica.

56

Al término de 2014, la Comisión puso en marcha una evaluación externa del Plan de Acción FLEGT, cuyo informe está previsto para octubre de 2015. Esta evaluación, que tiene lugar transcurridos doce años de la presentación del Plan de Acción, hace tiempo que habría debido llevarse a cabo, teniendo en cuenta las dificultades afrontadas y los importantes cambios experimentados durante este período, que se tendrían que haber identificado y analizado para evaluar su incidencia en el Plan de Acción existente, como, por ejemplo:

- a) la mayor importancia de las principales economías asiáticas en el comercio de la madera;
- b) la creciente repercusión de la transformación ilegal de bosques para otros usos, como la agricultura;
- c) las posibilidades de crear mayores sinergias con la medida para la mitigación del cambio climático REDD+;
- d) los cambios en las tendencias de las exportaciones de madera a la UE;
- e) la posibilidad de recurrir en mayor medida a sistemas de certificación privados.

39 EFI: *FLEGT Action Plan Progress Report 2003-2010, 2011*, p. 34.

Conclusiones y recomendaciones

57

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la Comisión no gestionó suficientemente bien la ayuda prestada en el marco del Plan de Acción FLEGT de la UE.

58

La ayuda del FLEGT no se diseñó ni orientó de manera suficientemente adecuada.

- a) La ayuda de la UE al proceso FLEGT se basó en una sólida evaluación del problema de la tala ilegal, sus causas y las medidas que se podían adoptar, y la Comisión concibió el Plan de Acción FLEGT de forma innovadora.
- b) Sin embargo, la Comisión no confeccionó un plan de trabajo apropiado con objetivos claros, hitos y un presupuesto específico, que, si bien habrían sido difíciles de prever al comienzo del Plan de Acción, se deberían haber establecido en sus primeros años.
- c) La adopción tardía y la lenta aplicación del EUTR disuadieron a los países firmantes de AAV de prepararse para un posible sistema de licencias FLEGT.
- d) El vacío creado por la ausencia de licencias FLEGT ha sido colmado en gran medida por organismos de certificación privados, que contribuyen de manera significativa al cumplimiento de los requisitos de diligencia debida dispuestos en el EUTR. Sin embargo, la Comisión no estudió convenientemente las posibles sinergias entre el FLEGT y estos sistemas privados.
- e) La Comisión no estableció unas prioridades de financiación claras con respecto a su ayuda para los países productores de madera.

Recomendación 1 Plan de trabajo

La Comisión debería elaborar un plan de trabajo para los distintos elementos del Plan de Acción FLEGT del período 2016-2020, en el que establezca un presupuesto de ayuda de la UE a los países productores de madera y unos objetivos, prioridades y plazos claros y específicos. Los objetivos deberían tener en cuenta las capacidades de los países y sus limitaciones concretas.

Recomendación 2 Aplicación del EUTR

Ya es hora de que la Comisión insista en la aplicación estricta en todos los Estados miembros del Reglamento relativo a la comercialización de la madera.

Recomendación 3 Sistemas de certificación privados

La Comisión debería determinar en qué medida se puede aprovechar más el trabajo realizado por organismos de certificación privados acreditados.

Recomendación 4 Asignación de recursos

Los recursos tendrían que asignarse donde puedan contribuir más a combatir la tala ilegal y el mercado asociado a ella. En aquellos casos en los que parezca menos factible la aplicación de las disposiciones de un AAV, la Comisión debería proponer medidas de apoyo a la gobernanza forestal, sin firmar necesariamente un AAV.

Conclusiones y recomendaciones

59

La eficacia de la ayuda de la UE destinada a los países productores de madera fue insuficiente.

- a) La ayuda consolidó el papel de la sociedad civil y aumentó la concienciación sobre el problema de la tala ilegal en los países socios, pero los proyectos destinados a reforzar la capacidad de las entidades públicas no obtuvieron los resultados previstos.
- b) El sistema de licencias FLEGT, que constituye la piedra angular del Plan de Acción, aún no se encuentra operativo en ninguno de los países socios. Ya han transcurrido doce años desde que se presentó el Plan de Acción y, pese al gran interés mostrado por los AAV, aún no funciona un sistema de licencias FLEGT ni se han respetado las sucesivas fechas previstas para su introducción.
- c) La Comisión no llevó a cabo un seguimiento idóneo de los avances del Plan de Acción FLEGT ni informó oportunamente sobre ellos. La evaluación puesta en marcha a finales de 2014 habría debido acometerse hace mucho tiempo.

Recomendación 5 Presentación de informes

La Comisión debería presentar cada dos años un informe sobre los avances del Plan de Acción FLEGT que incluyera una evaluación de la aplicación de los AAV, del cumplimiento de los plazos establecidos, de las dificultades encontradas y de las medidas adoptadas o previstas.

Recomendación 6 Evaluaciones

La Comisión debería aprovechar la evaluación en curso como una oportunidad para estudiar la manera de modificar el enfoque actual para obtener resultados más tangibles.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel PINXTEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 8 de septiembre de 2015.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Ejecución de programas FLEGT, relacionados con la gobernanza y el comercio forestales de 2003 a 2013

(millones de euros)

Región/País	AAV			Modos de gestión			Total
	Firmado (año)	Interés ¹	Negociaciones en curso ³	Ejecución por los Estados miembros	Gestión conjunta con organizaciones internacionales	Otros (ejecución por países socios, ONG, empresas públicas y privadas)	
África Subsahariana							74,89
Multinacional ²						14,92	14,92
Camerún	2010					13,66	13,66
Liberia	2011			8,00		3,90	11,90
Ghana	2009					3,00	3,00
Burkina Faso					7,80	0,20	8,00
República del Congo	2010					7,56	7,56
República Centroafricana	2011					6,80	6,80
República Democrática del Congo			X		3,00	2,18	5,18
Uganda						2,75	2,75
Madagascar						0,68	0,68
Gabón			X			0,20	0,20
Sudán						0,19	0,19
Malawi						0,05	0,05
América Latina							90,21
Multinacional ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brasil					10,79	12,74	23,53
Nicaragua				2,00		6,06	8,06
Colombia		X				8,05	8,05
Perú		X				4,03	4,03
Guyana			X			0,45	0,45
Chile						0,04	0,04

(millones de euros)

Región/País	AAV			Modos de gestión			Total
	Firmado (año)	Interés ¹	Negociaciones en curso ³	Ejecución por los Estados miembros	Gestión conjunta con organizaciones internacionales	Otros (ejecución por países socios, ONG, empresas públicas y privadas)	
Asia y el Pacífico							43,37
Multinacional ²					10,60	1,91	12,51
Indonesia	2011					21,95	21,95
China						3,84	3,84
Filipinas		X				1,92	1,92
Afganistán						1,88	1,88
Tailandia						0,61	0,61
Myanmar/Birmania		X				0,45	0,45
Islas Salomón		X				0,18	0,18
Malasia			X				
Vietnam			X			0,03	0,03
Vecindad							25,04
Multinacional ²					15,00		15,00
Marruecos						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Montenegro						0,75	0,75
Líbano						0,33	0,33
Albania						0,10	0,10
Georgia						0,09	0,09
Bielorrusia						0,03	0,03
Dos regiones o más							63,65
Multinacional ²					39,60	24,05	63,65
TOTAL				33,10	86,79	177,28	297,17

1 Seis países más manifestaron su interés (Bolivia, Camboya, Ecuador, Guatemala, Papúa Nueva Guinea y Sierra Leona), pero aún no se ha asumido ningún compromiso financiero.

2 Los proyectos multinacionales incluyen: **(para Asia y el Pacífico)** acuerdos con el Instituto Forestal Europeo por un importe total de 10,6 millones de euros (FLEGT Asia); y **(para la región de Vecindad)** acuerdos con el Banco Mundial, cuyo valor asciende a 15 millones de euros (FLEG). En cuanto a los **proyectos multinacionales que abarcan más de dos regiones**, los principales programas incluyen acuerdos de 12 millones de euros con el EFi y acuerdos de 20 millones de euros con la FAO (ACP-FLEGT: 10 millones de euros, y UE-FAO FLEGT: 10 millones de euros).

3 Hay negociaciones en curso con otros tres países para los que aún no se ha asumido ningún compromiso financiero: Costa de Marfil, Laos y Tailandia.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de la información facilitada por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

Lista de proyectos fiscalizados

País	Título del proyecto	Contribución de la UE (euros)	Período de ejecución
Camerún	Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun («Instauración de un observador independiente para el control forestal y el seguimiento de las infracciones forestales en Camerún»)	2 480 070	31.12.2009-30.12.2013
	Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun («Implantación de un sistema de seguimiento de la madera en Camerún»)	2 496 763	15.2.2010-14.12.2012
	Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun («Instauración de una auditoría independiente del sistema FLEGT en Camerún»)	1 164 600	4.5.2012-3.5.2014
	Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires («Promoción de la producción y de la exportación legales de madera procedente de los bosques comunitarios»)	987 139	1.2.2011-31.1.2012
	Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun («Observación externa y comunitaria de los bosques en el marco de la aplicación del AAV-FLEGT en Camerún»)	113 836	19.1.2012-18.7.2013
Indonesia	EC-Indonesia FLEGT Support Project («Proyecto de apoyo FLEGT CE-Indonesia»)	11 276 872	1.3.2006-28.11.2011
	Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia («Planificación colaborativa del uso de la tierra e implantación de un marco institucional sostenible para reforzar los derechos forestales, comunitarios y de propiedad de la tierra en Indonesia»)	1 796 619	1.3.2010-28.2.2014
	Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA («Consolidación de los agentes estatales y no estatales en la preparación, la negociación y la aplicación del AAV-FLEGT»)	1 189 228	10.1.2011-31.12.2015
	Strengthening Indonesia's Independent Forestry Monitoring Network to ensure a credible timber legality verification system and effective VPA implementation («Refuerzo de la Red Independiente de Control Forestal con vistas a garantizar la credibilidad del sistema de verificación de la legalidad de la madera y la aplicación efectiva del AAV»)	188 946	1.5.2011-30.4.2013
	Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry («Fomento de la implantación de un sistema de garantía de la legalidad de la madera (licencia FLEGT) como medida fundamental para lograr una producción y un consumo sostenibles en el sector de la transformación de la madera en Indonesia»)	1 091 463	30.1.2013-28.2.2014

Lista de evaluaciones de proyectos y ROM examinados

Evaluaciones

	Título del proyecto	Contribución de la UE (euros)	País	Fecha y tipo de evaluación	Fecha y tipo de evaluación
1	Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia («Programa regional de apoyo al Plan de Acción FLEGT de la UE en Asia»)	5 800 000	Sede central	Diciembre de 2010 Intermedia	<ul style="list-style-type: none"> Deficiencias en el diseño del proyecto: los objetivos, las actividades del proyecto, los resultados previstos y los hitos no son suficientemente específicos. Ausencia de un claro sistema de seguimiento de resultados, lo que limita la eficiencia y la rendición de cuentas.
2	VERIFOR — Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector («Opciones institucionales para la verificación de la legalidad en el sector forestal»)	1 902 171		Noviembre de 2009 Final	<ul style="list-style-type: none"> Falta de flexibilidad del proyecto para adaptar o ajustar su marco lógico a la dinámica de determinadas regiones de Asia y África, lo que reduce su eficacia.
3	Timber Trade Action Plan (TTAP) — a TFT (Tropical Forest Trust) project («Plan de acción sobre el comercio de la madera: un proyecto del Tropical Forest Trust»)	3 389 796		Mayo de 2012 Final para la 1ª fase e intermedia para la 2ª fase	<ul style="list-style-type: none"> En general, los resultados del proyecto fueron muy positivos.
4	Ensuring a seat at the table: supporting NGO coalitions to participate in FLEGT VPA processes with the aim of improving forest governance and strengthening local and indigenous peoples' rights («Asegurar un asiento en la mesa: ayudar a las coaliciones de ONG a participar en procesos de AAV FLEGT con el fin de mejorar la gobernanza forestal y reforzar los derechos de las poblaciones locales e indígenas»)	960 000		Junio de 2012 Final	<ul style="list-style-type: none"> En general, los resultados del proyecto fueron muy positivos.
5	Forest Governance Learning Group (FGLG) — enabling practical, just and sustainable forest use («Grupo de Aprendizaje sobre Gobernanza Forestal: permitir un aprovechamiento forestal práctico, justo y sostenible»)	1 866 365		Enero de 2014 Final	<ul style="list-style-type: none"> Falta de una evaluación sistemática de las necesidades e insuficiente concreción del marco lógico del proyecto, sin unos indicadores nacionales bien definidos. Las acciones respaldadas por el proyecto son insuficientes para alcanzar el nivel pretendido de mejora de la gobernanza.

	Título del proyecto	Contribución de la UE (euros)	País	Fecha y tipo de evaluación	Fecha y tipo de evaluación
6	Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun («Implantación de un sistema de seguimiento de la madera en Camerún»]	2 496 763	Camerún	Mayo de 2013 Final	<ul style="list-style-type: none"> Deficiencias en el diseño del proyecto: no se han tenido debidamente en cuenta los riesgos y limitaciones del país. Insuficiente coordinación entre las partes interesadas. Falta de eficacia en el seguimiento y la gestión del proyecto. No se obtuvieron los resultados previstos.
7	Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires («Promoción de la producción y de la exportación legales de madera procedente de los bosques comunitarios»]	987 139		Diciembre de 2012 Intermedia	<ul style="list-style-type: none"> Insuficiente evaluación y previsión de las limitaciones. Falta de realismo en el diseño del proyecto.
8	Strengthening African Forest Governance — through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training («Refuerzo de la gobernanza forestal africana mediante reuniones nacionales de alto nivel sobre la tala ilegal y la concienciación y formación en los niveles intermedios»)	1 890 608		Mayo de 2013 Intermedia	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de un marco lógico adecuado con indicadores objetivamente verificables. Deficiencias en el seguimiento del proyecto: falta de reuniones periódicas del comité directivo. Problemas de coordinación conducentes a la carencia de vínculos entre los diversos resultados del proyecto.
9	EC-Indonesia FLEGT Support Project («Proyecto de apoyo FLEGT CE-Indonesia»)	11 276 872	Indonesia	Septiembre de 2010 Final	<ul style="list-style-type: none"> Falta de pertinencia y de realismo en el diseño del proyecto. Ineficacia del seguimiento y de la supervisión del proyecto. En general, no se obtuvieron los resultados previstos.
10	Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo [«Observación independiente de la aplicación de las leyes y la gobernanza forestales (OI-FLEG) en apoyo del AAV FLEGT en la cuenca del Congo»]	1 598 497	República del Congo	Marzo de 2012 Intermedia	<ul style="list-style-type: none"> Carencias observadas en el marco lógico, sobre todo en la definición de indicadores objetivamente verificables. Deficiencias en el seguimiento del proyecto: falta de reuniones periódicas del comité directivo.

Informes ROM

Nº	Título del proyecto	Contribución de la UE al programa (euros)	País	Fecha del ROM	Principales conclusiones del informe
11	Forest Peoples Programme: A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT («Programa para las poblaciones de los bosques: Un asiento firme en la mesa: participación efectiva de las comunidades dependientes de los bosques y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso FLEGT»)	778 271	Camerún	Marzo de 2013	<ul style="list-style-type: none"> El marco lógico no se ha elaborado de forma adecuada, lo que dificulta la evaluación de los resultados obtenidos. Los interlocutores no participaron oportunamente en el diseño del proyecto. Escasa coordinación con otros proyectos FLEGT y agentes nacionales. Escasas actividades de seguimiento.
12	Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires («Promoción de la producción y de la exportación legales de madera procedente de los bosques comunitarios»)	987 139		Marzo de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Marco lógico deficiente, con objetivos e indicadores demasiado poco específicos. Análisis de riesgos insuficiente. Escaso seguimiento de las actividades. Retrasos en la aplicación. Falta de una estrategia de salida flexible/viable.
13	Strengthening African Forest Governance — through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training («Refuerzo de la gobernanza forestal africana mediante reuniones nacionales de alto nivel sobre la tala ilegal y la concienciación y formación en los niveles intermedios»)	1 890 608		Junio de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Marco lógico deficiente y objetivos, resultados e indicadores mal definidos. Escasa coordinación entre las partes interesadas. Baja calidad de resultados y sostenibilidad incierta.
14	Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo («Creación de capacidad en la cuenca del Congo e instauración de una observación independiente de la aplicación de las leyes y la gobernanza forestales en la República del Congo»)	1 636 366	República del Congo	Abril de 2009	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores no siempre cuantificables. El proyecto depende de financiación externa y no genera ingresos por sí mismo. Es improbable que la estructura institucional perdure sin intervención exterior.
15	Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo [«Observación independiente de la aplicación de las leyes y la gobernanza forestales (OI-FLEG) en apoyo del AAV FLEGT en la cuenca del Congo»]	1 438 647		Diciembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores poco específicos y difíciles de medir. No se han celebrado las reuniones del comité directivo que estaban previstas. Sostenibilidad dependiente de la continuidad de la financiación por parte de donantes.
16	Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales dont les populations autochtones dans sa mise en œuvre («Divulgación del AAV/FLEGT para permitir la apropiación y participación en su aplicación de las poblaciones locales y, en particular, de las indígenas»)	180 000		Diciembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> Marco lógico deficiente con algunos indicadores no mensurables. Las partes interesadas no participaron oportunamente en el diseño del proyecto. No se han celebrado las reuniones del comité directivo que estaban previstas. Problemas de sostenibilidad: el proceso del AAV sigue en curso y la formación técnica de los interlocutores y otras partes interesadas es insuficiente.

Nº	Título del proyecto	Contribución de la UE al programa (euros)	País	Fecha del ROM	Principales conclusiones del informe
17	Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management (GIRAF) («Iniciativa de gobernanza a favor de los derechos y la rendición de cuentas en la ordenación forestal»)	865 767	Ghana	Julio de 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Marco lógico deficiente. ○ Vaga definición de riesgos e hipótesis. ○ Escasa coordinación entre los interlocutores. ○ Falta de un marco político favorable. ○ Ejecución ineficiente de algunas actividades. ○ El diseño del proyecto no contempla la sostenibilidad.
18	Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements («Apoyo a la integración de los mercados nacionales legales y legítimos de la madera en Acuerdos de Asociación Voluntaria»)	1 999 265		Junio de 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Los indicadores previstos no siempre son mensurables, lo que dificulta el seguimiento y la medición de los resultados.
19	Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance («Explorando una nueva forma de preservar la selva tropical: de la tala ilegal a la buena gobernanza»)	2 560 516	Indonesia	Noviembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicadores insuficientemente desarrollados. ○ Los ejecutantes del proyecto subestimaron la complejidad y el número de agentes implicados. ○ Escasa integración en las estructuras institucionales locales.
20	Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia («Mejora de la gestión de los recursos forestales y reducción de la tala ilegal y del comercio asociado con la participación plena de la sociedad civil en el Sudeste Asiático»)	1 645 901		Septiembre de 2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ Los indicadores deberían ser más realistas.
21	Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia («Planificación colaborativa del uso de la tierra e implantación de un marco institucional sostenible para reforzar los derechos forestales, comunitarios y de propiedad de la tierra en Indonesia»)	1 796 619		Noviembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Los indicadores son demasiado genéricos. ○ Deficiencias en la información sobre los avances. ○ Ausencia de una estrategia sólida de salida.
22	Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA («Consolidación de los agentes estatales y no estatales en la preparación, la negociación y la aplicación del AAV-FLEGT»)	1 189 228		Diciembre de 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicadores inadecuados. ○ Coordinación insuficiente: ausencia de reuniones del comité directivo, escasa colaboración entre interlocutores. ○ Retrasos en la aplicación.

Nº	Título del proyecto	Contribución de la UE al programa (euros)	País	Fecha del ROM	Principales conclusiones del informe
23	Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia («Refuerzo de la ordenación forestal en Liberia después del conflicto»)	1 616 448	Liberia	Junio de 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Falta de claridad y realismo en el marco lógico. ○ Falta de herramientas de seguimiento y evaluación en el diseño. ○ Muchos beneficiarios no participaron en el proceso de diseño. ○ Problemas de comunicación entre la delegación de la UE y el socio ejecutante. ○ Ausencia de una estrategia de sostenibilidad.
24	Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia («Observación independiente por parte de la sociedad civil de la aplicación de las leyes y la gobernanza forestales en Liberia»)	150 000		Mayo de 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Marco lógico deficiente: indicadores mal definidos, horizonte temporal poco realista. ○ Ni los beneficiarios pobres ni el sector privado participaron en el diseño. ○ Escaso seguimiento y ausencia de un comité directivo del proyecto que integre a todas las partes interesadas. ○ El plan de trabajo no incluye una estrategia de reducción progresiva de la ayuda. ○ Marco político deficiente.
25	Improving forest governance through civil society monitoring («Mejora de la gobernanza forestal mediante el seguimiento por parte de la sociedad civil»)	129 852		Mayo de 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ El marco lógico carece de claridad y los indicadores no son SMART (específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo). ○ Ni la población rural pobre ni el sector privado participaron en el diseño. ○ Importantes retrasos en la realización del proyecto e incumplimiento de algunos objetivos. ○ Problemas de comunicación entre la delegación de la UE y el socio ejecutante. ○ Ausencia de una estrategia de salida.

Transparencia internacional: Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), 2007-2013

País	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	IPC													
	Pun-tua-ción	Posi-ción	Pun-tua-ción	Posi-ción	Pun-tua-ción	Posi-ción	Pun-tua-ción	Posi-ción	Pun-tua-ción	Posi-ción	Pun-tua-ción	Posi-ción	Pun-tua-ción	Posi-ción
Camerún	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Liberia	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Ghana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
República del Congo	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
República Centroafricana	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
República Democrática del Congo	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Gabón	3,3	84	3,1	96	2,9	106	2,8	110	3	100	3,5	102	3,4	106
Honduras	2,5	131	2,6	126	2,5	130	2,4	134	2,6	129	2,8	133	2,6	140
Guyana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indonesia	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malasia	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Vietnam	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) mide el grado de corrupción percibida en el sector público en una escala de 0 (corrupción elevada) a 10 (ausencia de corrupción). En la clasificación de 2013 se examinaron 177 países.

Resumen

I El liderazgo de la Unión Europea en los esfuerzos mundiales por combatir la tala ilegal está ampliamente reconocido. La UE y sus 28 Estados miembros han estado trabajando con más de 40 países productores y varios países consumidores de todo el mundo para adoptar las medidas derivadas del Plan de Acción de la UE sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés).

II Cabe destacar que la Comunicación FLEGT respondía a un firme llamamiento para que la Comisión, los Estados miembros y los países productores tomaran medidas conjuntas. El Plan de Acción FLEGT es un marco legislativo que consiguió atraer la atención política sobre la cuestión de la tala ilegal, promover medidas políticas y reglamentarias, y movilizar la ayuda a la gobernanza por parte de la UE, los Estados miembros y una serie de países socios. Es importante tener en cuenta que no se trata de un programa de cooperación financiado con un mecanismo de financiación específico.

El Plan de Acción FLEGT «establece un proceso y un conjunto de medidas» entre los diferentes componentes y se basa, principalmente, en medidas políticas y reglamentarias, complementadas con la ayuda tradicional a la cooperación al desarrollo, para la consecución de sus objetivos.

III La Comisión no comparte la conclusión del Tribunal de que la ayuda prestada en el marco del Plan de Acción FLEGT de la UE a los países productores de madera no se gestionó suficientemente bien. La Comisión se ha esforzado por gestionar la ayuda del FLEGT a los países productores de la mejor manera posible, teniendo en cuenta los desafíos a la hora de abordar la tala ilegal mundial, la complejidad de promover la buena gobernanza forestal y la aplicación de la ley en diversos países en vías de desarrollo, así como el carácter innovador del FLEGT. La Comisión continuará esforzándose por mejorar la eficiencia, la eficacia y el ahorro. La Comisión sacará las conclusiones pertinentes del informe especial del Tribunal, así como de la evaluación continua del Plan de Acción FLEGT, en la que se han examinado un amplio abanico

de programas, proyectos y medidas. La Comisión destaca, asimismo, que el programa FLEGT es una empresa común de la Comisión, los Estados miembros y los países socios. Esto deberá tenerse en cuenta, entre otras cosas, a la hora de evaluar la asignación de recursos. No debe esperarse que los recursos de la Comisión por sí solos aborden todas las cuestiones de la gobernanza forestal y la aplicación de la ley.

IV La Comisión disiente de parte de la observación formulada por el Tribunal.

El carácter innovador del Plan de Acción FLEGT, la diversidad de medidas políticas, reglamentarias y de cooperación al desarrollo, así como la multiplicidad de agentes y socios resultan difíciles de enmarcar en un único plan de trabajo con hitos y plazos claros y un presupuesto específico. No obstante, muchas de las medidas del programa FLEGT, como los Acuerdos de Asociación Voluntaria (AAV) o los proyectos, tienen su propio plan detallado de aplicación.

La ayuda se concedió de conformidad con criterios claros, aunque fue imposible utilizar una única serie de criterios para todas las intervenciones en ausencia de un instrumento de financiación y un presupuesto específico unificado.

La Comisión no comparte el punto de vista del Tribunal de que hubo una adopción tardía del Reglamento de la UE relativo a la comercialización de la madera (EUTR, por sus siglas en inglés). El EUTR no se mencionaba en el Plan de Acción, el cual solo hacía referencia al estudio de «la viabilidad de legislación para controlar las importaciones europeas de madera talada clandestinamente». El Reglamento se propuso solo después de un ejercicio exhaustivo en el que se examinaron los medios de abordar la tala ilegal utilizando la legislación vigente. El Reglamento se adoptó y entró en vigor el 20 de octubre de 2010 y se aplicó en marzo de 2013. Tras la entrada en aplicación del EUTR, la Comisión emprendió acciones para garantizar el cumplimiento íntegro de la legislación.

V

La Comisión desea destacar las siguientes cuestiones. En primer lugar, el desarrollo de un sistema operativo de garantía de la legalidad y expedición de licencias FLEGT exige mucho más que proyectos eficaces. En segundo lugar, aunque han pasado doce años desde la adopción del Plan de Acción FLEGT, el período transcurrido desde la celebración de los seis AAV en aplicación varía entre un año y medio y cuatro años y medio, es decir, un período relativamente corto para aplicar las reformas de la gobernanza y los programas ambiciosos que el AAV conlleva, en particular si se tienen en consideración los complicados entornos de gobernanza de muchos de nuestros países socios. Tal como se reconoce en el apartado 45 del informe del Tribunal, se han establecido sistemas de expedición de licencias en Indonesia y Ghana, los cuales se han aplicado a escala nacional. En ambos países se ha realizado una evaluación y se han mejorado los sistemas sobre la base de las conclusiones y recomendaciones de estas evaluaciones. El AAV fija unos requisitos elevados para los sistemas de garantía de la legalidad, que deben cumplirse antes de que comience la expedición de licencias FLEGT.

Introducción

02

En muchos casos, el sector forestal está regulado mediante una serie de leyes y reglamentos diversos y complejos, con frecuencia con lagunas y contradicciones internas, que contribuyen a la inseguridad jurídica de la industria forestal y de las poblaciones que dependen de los bosques. Con el fin de definir lo que es legal o ilegal, se hace necesaria una revisión exhaustiva de la legislación vigente.

04

El diseño y desarrollo de dos reglamentos (Reglamento del FLEGT y EUTR) y los acuerdos comerciales (AAV) son grandes logros que merecen ser reconocidos. Han absorbido una parte considerable del tiempo y de los recursos de la Comisión entre 2004 y 2010.

Recuadro 1

El Plan de Acción no comprende el Reglamento de la UE relativo a la comercialización de la madera (EUTR), sino solo el compromiso de analizar alternativas y la viabilidad de legislación para controlar las importaciones europeas de madera ilegal.

Recuadro 2

En el recuadro 2 se reflejan las ideas iniciales de la UE y los Estados miembros sobre los AAV; este concepto ha sido objeto de debates exhaustivos entre la Comisión y los Estados miembros en el período 2004-2005 y ha evolucionado de manera significativa, lo que condujo a las Directivas del Consejo relativas a las negociaciones de AAV a finales de 2005.

Cada AAV ha seguido evolucionando a través de las negociaciones con los países socios, reflejando las aspiraciones y el contexto concreto de cada país.

Mientras que el AAV con Indonesia es similar, por lo general, al descrito en el Plan de Acción, los otros países firmantes de AAV han optado por un modelo que depende, principalmente, de las administraciones públicas para la verificación de la legalidad, y no de organismos independientes acreditados por el Estado.

06

Habida cuenta de que el programa FLEGT es una empresa común de la Comisión y los Estados miembros, la ayuda de la Comisión no debe evaluarse independientemente de la ayuda de los Estados miembros de la UE. La coordinación de la ayuda de la Comisión y de los Estados miembros se ha garantizado mediante un grupo *ad hoc* del FLEGT y, a escala nacional, mediante los comités mixtos de aplicación y las delegaciones de la UE.

08

Resulta importante reflejar la diversidad de los agentes que participan en la aplicación del FLEGT. Las actividades relacionadas con el FLEGT son llevadas a cabo por la Comisión, los Estados miembros y los países socios.

Los Estados miembros desempeñan un papel fundamental en la aplicación de los Reglamentos FLEGT y EUTR, a través de sus autoridades competentes, en relación con las políticas sobre contratación pública, las políticas sobre financiación e inversiones y la ayuda a los países productores.

Debe reconocerse, asimismo, que los países productores, el sector privado y la sociedad civil realizan también actividades relacionadas con el FLEGT.

Observaciones

17

La Comisión ha apostado por la opción bilateral y también por la opción de la «prohibición», que condujo a la adopción del Reglamento de la UE relativo a la comercialización de la madera. La Comisión ha adquirido compromisos con socios internacionales, de forma ininterrumpida, para promover respuestas multilaterales al problema de la tala ilegal.

19

La Comisión reconoce que el Plan de Acción FLEGT es un marco legislativo que define un enfoque general, objetivos generales, y describe un conjunto de posibles medidas políticas y reglamentarias, y otras acciones que deben llevar a cabo la UE, los Estados miembros y diversas partes interesadas. Se concibió como la respuesta de la UE al «Programa de Acción» sobre los bosques y la tala ilegal adoptado por el G8 en 1998.

20

La Comisión reconoce la necesidad de desarrollar hitos y objetivos más específicos y un plan de trabajo común, así como la necesidad de supervisar de manera más sistemática la aplicación del Plan de Acción FLEGT. Las recomendaciones de la evaluación continua, sin duda, ayudarán en este empeño. No obstante, la ausencia de un plan más específico refleja la dificultad de establecer objetivos, metas y un calendario específicos en relación con una política que combina una amplia gama de medidas políticas, reglamentarias y de asistencia financiera y técnica aplicadas por un amplio abanico de países y agentes. La Comisión desea destacar el hecho de que se han desarrollado planes detallados de aplicación en relación con diversos elementos del Plan de Acción, como es el caso, por ejemplo, de todos los AAV y de todos los proyectos e instrumentos de ayuda a los países productores.

21

Con frecuencia, los Planes de Acción de la Comisión no especifican los presupuestos (véanse diversos Planes de Acción de la CE: por ejemplo, el Plan de Acción europeo sobre Administración Electrónica o el Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia).

En lo que respecta a la cooperación al desarrollo, la Comisión ha aplicado lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, del Plan de Acción: no estaba contemplado un presupuesto consolidado y la Comisión se esforzó por integrar el FLEGT en diversos instrumentos geográficos y temáticos. La Comisión está desarrollando una «iniciativa emblemática FLEGT» bajo los auspicios del Instrumento de Cooperación al Desarrollo denominado «Desafíos y Bienes Públicos Mundiales» (GPGC, por sus siglas en inglés) con la intención de fomentar la coherencia, la complementariedad y la coordinación entre los diversos proyectos de la Comisión Europea en apoyo de los países productores.

22

El proceso de definición de todos los proyectos forestales o del FLEGT fue una tarea ardua, puesto que las acciones del programa FLEGT de la UE están financiadas mediante múltiples instrumentos y, en ocasiones, se incorporan a programas que abarcan sectores diferentes de los bosques (por ejemplo, comercio, consumo y producción sostenibles, etc.). Esto significa que no existe una única «etiqueta» FLEGT que permita una búsqueda simple en el sistema de información de la Comisión. No obstante, la Comisión ha intentado desarrollar una base de datos destinada a compilar los proyectos financiados por la UE relacionados con los bosques durante el período 2000-2012, que fue puesta a disposición del Tribunal, haciendo notar que se trataba de trabajos en curso que debían mejorarse. La Comisión ha actualizado la base de datos para introducir contratos firmados después de 2012. En el marco de la evaluación continua del Plan de Acción FLEGT, se ha iniciado un nuevo ejercicio consistente en compilar todos los proyectos FLEGT financiados por la Comisión y los Estados miembros.

23

Rusia y China exportan cantidades significativas de productos derivados de la madera a la UE y decidieron no participar en un AAV con esta. La Comisión Europea, por tanto, optó por establecer diálogos bilaterales en materia de tala ilegal con dichos países.

India, Corea y Japón son importantes mercados consumidores y la Comisión mantiene con ellos un diálogo bilateral en materia de medio ambiente, que incluye el comercio de la madera.

La Comisión no comparte el punto de vista de que los debates bilaterales con los principales países productores, transformadores y comerciantes de productos derivados de la madera han tenido, por lo general, resultados limitados hasta la fecha. Es ampliamente reconocido que el Plan de Acción FLEGT de la UE ha inspirado a otros destacados países a adoptar medidas relacionadas con la demanda (Ley de prohibición de la tala ilegal de Australia, Ley Lacey de los Estados Unidos revisada, legislación suiza, Japón).

24

El Plan de Acción incluía el compromiso de «analizar las opciones de posibles medidas y su impacto, incluyendo, de no haber progresos multilaterales, la viabilidad de legislación para controlar las importaciones» de madera ilegal. La Comisión debía evaluar el valor añadido y el impacto potencial de dichas opciones y garantizar que cualquier reglamento ulterior contaba con el apoyo suficiente de las partes interesadas. Al comienzo del Plan de Acción, solo las organizaciones no gubernamentales (ONG) solicitaban más legislación. El sector privado se centró en medidas voluntarias como la certificación, los códigos de conducta, etc. Únicamente cuando estas medidas se revelaron insuficientes, el sector privado comenzó a apoyar y, finalmente, a solicitar más legislación (véase la petición del sector privado a la Comisión de 2006). Fue, por tanto, solo en 2007, tal como se afirma en el apartado 24, cuando la Comisión consideró que existía apoyo suficiente para comenzar el estudio.

25

La adopción del EUTR transmitió un claro mensaje del firme compromiso de la UE para complementar el arsenal de medidas ya puestas en marcha y para abordar la tala ilegal «en casa». La Comisión comenzó los preparativos de una propuesta legislativa ya en 2007 y la presentó en 2008. La imposición de obligaciones nuevas en varios sectores económicos exige una cantidad considerable de trabajo preparatorio por parte de la Comisión. El número de países que participan en el proceso del AAV demuestra que no hubo falta de iniciativa en las primeras fases del FLEGT para comprometerse en la firma de estos acuerdos.

En cuanto a la situación de aplicación del EUTR, debe destacarse que el Reglamento solo tiene fuerza ejecutiva desde marzo de 2013, por lo que todavía es relativamente reciente. La inmensa mayoría de los Estados miembros (24 de 28) han adoptado medidas para aplicar el EUTR y están llevando a cabo controles de los operadores, tal como este exige. La Comisión preparó medidas apropiadas cuando el EUTR entró en aplicación. Se identificaron las posibles medidas y se enumeraron en la estrategia de garantía de cumplimiento con una asignación de recursos y un calendario claros. Como resultado de las medidas adoptadas, una serie de Estados miembros aceleraron el proceso de aplicación e informaron de su cumplimiento íntegro.

La Comisión reconoce la importancia crucial de la aplicación efectiva del EUTR por parte de todos los Estados miembros y continuará desempeñando su papel para la consecución de este objetivo.

26

Tal como está previsto en el Plan de Acción FLEGT, la Comisión ha explorado los medios de crear sinergias con los planes de certificación públicos o privados existentes y continúa participando en AAV con países socios y en programas de certificación en este sentido (por ejemplo, los documentos de orientaciones para las negociaciones de AAV de la Comisión se inspiran en el trabajo de estos programas y se incluye, deliberadamente, una opción para programas basados en el agente, tal como se recoge en el AAV con Indonesia; se han llevado a cabo varios estudios; se elaboró un documento de orientación y se dedicó una sesión a este tema durante la semana del FLEGT de 2015). Una serie de proyectos financiados por la UE y los Estados miembros han promovido la certificación privada en países en desarrollo. En Indonesia, el Plan de Acción del comercio de la madera (TTAP, por sus siglas en inglés) —una acción prioritaria financiada

por la UE, acompañada de certificaciones voluntarias (en particular, el Consejo de Administración Forestal (FSC, por sus siglas en inglés) y el Instituto Ecolabel de Indonesia (certificación LEI)— dio lugar al sistema y las normas Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK, «Sistema de Garantía de la Legalidad de la Madera de Indonesia»).

Cuatro de los seis países con los que se han celebrado AAV prevén el reconocimiento de programas de certificación privados como parte de sus sistemas de licencias (Camerún, República del Congo, Liberia y República Centroafricana), y la Comisión apoya los trabajos para poner hacer efectivo este reconocimiento. Además, el sistema indonesio es un «sistema basado en el agente», que deja amplio margen para el reconocimiento de una variedad de sistemas existentes utilizados por los agentes. La decisión de incluir o no programas privados en el acuerdo depende de los países socios y no de la Comisión. Ghana es el único país con el que se ha celebrado un AAV que ha decidido no incluirlos por una serie de razones.

También es justo reconocer las limitaciones de los programas de certificación privada, que abarcan agentes individuales y pequeñas partes de territorio, mientras que los sistemas de licencias FLEGT comprenden todo el territorio nacional.

28

El Plan de Acción FLEGT identifica cuatro regiones y países clave reconocidos como los más expuestos a la deforestación y a la tala ilegal: África Central, Rusia, Sudamérica Tropical y Sudeste de Asia. Desde el principio, la Comisión y los Estados miembros priorizaron los países de estas regiones con una importante industria forestal, exportaciones de madera significativas y vínculos comerciales con la UE, considerables problemas de tala ilegal reconocidos por las autoridades y un firme interés por el sistema de licencias FLEGT. Las negociaciones de AAV se iniciaron solo después de que se confirmara el interés del país mediante información exhaustiva sobre su situación interna y consultas con las partes interesadas, y después de que su gobierno enviara una solicitud oficial a la Comisión. En la actualidad, quince países participan en la negociación o aplicación de AAV. Otros países han expresado su interés y se han beneficiado de algunas actividades concretas. El informe de la situación de partida del sistema independiente de seguimiento del mercado del FLEGT muestra que el proceso del AAV se ha extendido ampliamente en el mercado de suministro de madera tropical, tanto a escala mundial como de la UE. Los 15 países firmantes

de AAV representan el 80 % de las importaciones de madera tropical de la UE (2 450 millones de euros al año) y el 75 % de las exportaciones mundiales de madera tropical. China, que es un país principalmente transformador de madera, cuenta con un mecanismo de cooperación bilateral específico con la UE sobre la iniciativa FLEGT.

29

La Comisión reconoce la necesidad de asignar recursos allí donde es más probable que den los mejores resultados y continuará con sus esfuerzos para la consecución de este objetivo.

Los recursos humanos se asignaron a medidas clave del FLEGT, a saber, los AAV, la ayuda a la cooperación al desarrollo y el EUTR. La mayor parte de los recursos humanos se ha asignado a los países firmantes de AAV, así como a China. La Comisión reconoce que los AAV han absorbido posiblemente una parte excesiva de los recursos humanos asignados al FLEGT, quizá a expensas de otras medidas de la iniciativa.

En cuanto a los recursos financieros, la ausencia de un fondo central del FLEGT y, por tanto, la necesidad de buscar oportunidades de financiación en instrumentos geográficos y temáticos existentes impiden el uso de una serie única de criterios para asignar los recursos. La asignación de fondos geográficos es el resultado de un diálogo entre la Comisión y el país socio. Por último, los objetivos de la ayuda de la UE no deben evaluarse independientemente de la ayuda aportada por los Estados miembros.

La mayor parte de la ayuda relacionada con el programa FLEGT de la UE ha ido a países: 1) donde la tala ilegal está muy extendida; 2) con un firme compromiso de combatir este problema, priorizando los países participantes en procesos de AAV; 3) con un fuerte desarrollo y necesidades de capacidad; 4) con una gran cubierta forestal, altas tasas de deforestación o ambas cosas, así como 5) con un sector forestal que contribuye significativamente al PIB y a las exportaciones.

En conjunto, la mayor parte de la ayuda de la UE se ha destinado a los países firmantes de AAV y a algunos países estratégicos que han expresado interés en la iniciativa FLEGT, como Colombia, Filipinas y Perú. Esto también es aplicable a los proyectos/instrumentos plurinacionales mundiales. Además de los países firmantes de AAV, los países que son estratégicos en la lucha contra la tala ilegal, como Brasil, China y los

países vecinos del Este, han recibido una parte considerable de los recursos financieros, complementados mediante un diálogo político con estos países. Las grandes cantidades asignadas a Marruecos y Honduras se deben al hecho de que estos países han elegido los bosques como sector prioritario.

Entre los países anteriores, los países de renta media, que progresivamente han dejado de necesitar los programas de cooperación al desarrollo, reciben cantidades relativamente más bajas (por ejemplo, Gabón, Tailandia y Vietnam).

Siempre que ha sido posible, la Comisión ha moviliado con éxito otros fondos para proporcionar ayuda a otros países que son estratégicos en la lucha contra la tala ilegal, como el instrumento de vecindad.

30

La Comisión ha asignado recursos a un número de países relativamente alto. Esto se debe en parte al gran número de países en los que está extendida la tala ilegal y que han expresado interés en el programa FLEGT y los AAV y, por tanto, demuestra el interés general en la iniciativa FLEGT. La Comisión está explorando los medios de abordar este problema en el futuro y de encontrar un equilibrio entre los objetivos a veces en conflicto, por un lado, de conseguir una amplia cobertura respondiendo al interés demostrado por los países y, por otro, de gestionar de manera efectiva unos recursos limitados.

Recuadro 3

Liberia alberga la mayoría de los bosques primarios que quedan en África oriental, muy amenazados por la tala ilegal. Esta tala ha avivado la guerra civil, razón por la cual la reforma de la gobernanza de los bosques ocupa un lugar destacado en la agenda del gobierno de Liberia. Este ha demostrado un firme compromiso para abordar estas cuestiones, a pesar de contar con recursos muy limitados. Liberia es uno de los seis países en proceso de aplicación de un AAV y ha decidido priorizar la iniciativa FLEGT en su programa indicativo plurianual (PIP) nacional. Además, Liberia ha optado por incluir todos los mercados de exportación en su sistema de licencias FLEGT. Así pues, el AAV puede tener un impacto significativo, a pesar de las limitadas cantidades exportadas a la UE. Liberia ha establecido un sistema operativo de seguimiento de la madera (Liberfor) y mantiene una progresión sostenida en el desarrollo del sistema de licencias. Lo expuesto anteriormente y las importantes limitaciones de capacidad

a las que el país se enfrenta justifican los considerables recursos financieros asignados por la Comisión Europea con el fin de apoyar el proceso.

La República Centroafricana también alberga grandes superficies forestales, muy amenazadas por la tala ilegal. El sector forestal en la República Centroafricana constituye la segunda fuente de empleo y es el segundo mayor contribuyente al PBI nacional; por tanto, resulta crucial para el desarrollo del país. El sector se ha reforzado considerablemente tras la crisis política y humanitaria que sufrió el país a principios de 2013. Los sistemas y el proceso del AAV proporcionan un marco para iniciar reformas y ayudan al sector a adquirir credibilidad de cara a las exportaciones. Si el país se estabiliza, el desarrollo de un sistema operativo de licencias podría ser relativamente rápido, considerando que la industria exportadora se concentra en unos cuantos agentes de gran tamaño, todos ellos con sistemas operativos de seguimiento de la madera. La Comisión considera que las graves limitaciones de recursos y capacidad a las que se enfrenta el país justifican la ayuda de 6,7 millones de euros ofrecida a la República Centroafricana.

Costa de Marfil decidió iniciar la negociación de un AAV en diciembre de 2012. En gran medida, la guerra civil que afectó al país en años anteriores impidió la recepción de ayuda del FLEGT, con la destacada excepción de la ayuda técnica y financiera proporcionada por el programa FLEGT de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el instrumento EU FLEGT Facility para la preparación de negociaciones. Las negociaciones están en curso y reciben recursos humanos y financieros adecuados mediante el programa FLEGT de la FAO, el instrumento EU FLEGT Facility, la asistencia técnica de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán) al Ministerio de Bosques, un experto facilitador del FLEGT financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés) y ayuda más amplia al sector forestal proporcionada por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).

32

El AAV es un acuerdo comercial, no un acuerdo de financiación. Habida cuenta de que la ayuda al desarrollo se rige por diferentes instrumentos jurídicos, la Comisión ha evitado deliberadamente especificar cantidades y compromisos financieros en el AAV, que claramente hace referencia a instrumentos de ayuda existentes —y a los procedimientos normalizados de los programas que los regulan— para comprometer ayuda al desarrollo.

33

Los AAV y los proyectos de ayuda apoyan la aplicación de las leyes en materia forestal, aclarando y fomentando la coherencia de dicha legislación, aumentando el conocimiento de las leyes aplicables por parte de las partes interesadas (como medio de prevención de las infracciones), reforzando los sistemas y las capacidades para garantizar el seguimiento de la madera y los controles de los agentes a lo largo de las cadenas de suministro (como medio de detección de las infracciones de la ley), promoviendo la participación de las partes interesadas y proporcionando un espacio político en el que las cuestiones de gobernanza y aplicación de la ley puedan debatirse, reduciendo las posibilidades de corrupción, estableciendo un sistema de auditoría independiente, permitiendo el control externo de la aplicación de la ley, fomentando la revelación pública de información y la supervisión forestal independiente para detectar infracciones y para conseguir una mayor transparencia en el sector, etc.

En muchos países socios, el Ministerio de Bosques o su equivalente tiene el mandato de garantizar la aplicación de la legislación forestal. Muchos proyectos de ayuda del FLEGT tienen como objetivo reforzar y equipar a estas instituciones. En varios países, como Indonesia y Camerún, desde hace tiempo se viene prestando ayuda al sector forestal, financiada por los Estados miembros.

Un apoyo más amplio a los cuerpos y fuerzas de seguridad, como la policía, probablemente vaya más allá de lo que puede conseguirse en virtud de la iniciativa FLEGT. En varios países, esto se cubre con la ayuda más amplia a la gobernanza facilitada de conformidad con el PIP o con la ayuda de los Estados miembros.

Aunque se espera que la ayuda de la iniciativa FLEGT contribuya a una mejor aplicación de las leyes, no cabe razonablemente esperar que la ayuda del FLEGT de la Comisión Europea cubra todas las necesidades en este ámbito y tenga un impacto en el Índice de Percepción de la Corrupción tras unos años de aplicación.

34

La Comisión se ha esforzado por integrar la ayuda del FLEGT en los programas nacionales siempre que ha sido posible. Sin embargo, este empeño conlleva una serie de desafíos inherentes:

- la mayoría de los programas nacionales del período 2007-2013 se acordaron antes del comienzo de la negociación del AAV y, *a fortiori*, la celebración del AAV. A pesar de esto, los programas nacionales del período 2007-2013 de la mayoría de los países con un AAV en proceso de aplicación incluyen ayuda del FLEGT: este es, sin duda, el caso de Indonesia, Camerún, Liberia y Congo;
- el sector forestal y el FLEGT tenían que competir con otros sectores prioritarios y necesidades acuciantes;
- no resulta fácil evaluar las necesidades futuras en el momento en que se inician las negociaciones de AAV. Las necesidades de ayuda durante la fase de negociación están, por lo general, bien cubiertas por los instrumentos mundiales [Instituto Forestal Europeo (EFI, por sus siglas en inglés) y FAO].

En varios países, los Estados miembros han previsto la ayuda forestal/del FLEGT, como el Reino Unido a través del DFID (Ghana, Indonesia, Liberia, Guyana) o Alemania a través del GIZ (Camerún, Laos, Costa de Marfil).

La mayoría de los PIP para el período 2014-2020 en los países firmantes de AAV incluyen la iniciativa FLEGT en uno de los sectores prioritarios.

La Comisión reconoce, sin embargo, que la ayuda del FLEGT podría preverse de manera más sistemática en virtud de los PIP de los países firmantes de AAV.

Respuestas de la Comisión

36

La Comisión no está de acuerdo en que todos los proyectos destinados a reforzar las capacidades de las entidades públicas no lograron su objetivo. El AAV trata de abordar retos más amplios. Su aplicación depende de las acciones de muchos agentes, además del Ministerio de Bosques. Tampoco es coherente vincular los avances en los AAV a un proyecto específico cuando la mayoría de los recursos de los donantes destinados a los AAV proceden de un fondo de donantes múltiples que ha proporcionado importantes donaciones.

La Comisión reconoce los problemas del proyecto de Camerún, pero desea subrayar que los retrasos en la aplicación del AAV se deben también a otros factores.

En Indonesia, el enfoque en la cooperación de la UE se ha ido desplazando a la sociedad civil y al sector privado, aunque el Ministerio de Bosques era inicialmente el principal receptor. Este proceso comenzó mucho antes de que el proyecto de ayuda del FLEGT fuera aplicado por el Ministerio de Bosques, basándose en la necesidad de aplicar el AAV y en los esfuerzos para garantizar la complementariedad con la ayuda del Reino Unido.

37

El proyecto ha sido objeto de dos misiones efectuadas en el marco del sistema de seguimiento orientado a los resultados (ROM, por sus siglas en inglés) y tres evaluaciones externas, lo que demuestra que la Comisión lo ha seguido muy de cerca. Todos los informes de proyecto anuales han sido objeto de intercambios entre la Comisión y los beneficiarios, y se anexaron dos apéndices al contrato —por los que se modificó el calendario y el alcance del proyecto—, lo que demuestra los esfuerzos por abordar las deficiencias del proyecto. Cabe destacar también que el proyecto se aplicó de conformidad con la modalidad descentralizada, por lo que los beneficiarios del contrato fueron designados y supervisados por el gobierno de Camerún, lo cual pone aún más en cuestión la asunción de que la coordinación de la Comisión ha resultado ineficaz.

El informe final de evaluación afirma que, a pesar de sus deficiencias, el proyecto proporcionó la base para la aplicación del sistema de seguimiento de la madera y se extrajeron conclusiones importantes.

39

Este proyecto ha sido objeto de procedimientos normalizados de evaluación intermedia y de ROM, y ha sido objeto de una supervisión muy estricta por parte de la Delegación de la UE mediante visitas de campo periódicas a los diferentes emplazamientos del proyecto y reuniones muy frecuentes con todos los agentes implicados. La Comisión también hace notar que en la evaluación final del proyecto se concluyó que el proyecto, efectivamente, logró algunos resultados.

40

La Comisión desea aclarar que el proyecto de ayuda del FLEGT se aplicó entre 2006 y 2009, y que se han asignado recursos al gobierno de Indonesia para el sector forestal en 2012 (proyecto de apoyo a la respuesta de Indonesia al cambio climático, aplicado por el Ministerio de Bosques). Indonesia también continúa beneficiándose de una importante ayuda a través del FLEGT de la UE y del FLEGT de la FAO hasta la fecha. También es justo reconocer que el Reino Unido ha continuado realizando inversiones significativas relacionadas con la iniciativa FLEGT a lo largo de dicho período.

41

Se ha proporcionado ayuda al gobierno de Indonesia en el sector forestal mediante varios proyectos tras 2004 (por ejemplo, el proyecto de gestión de incendios de los bosques del sur de Sumatra, el proyecto de ayuda del FLEGT o el proyecto de apoyo a la respuesta de Indonesia al cambio climático) y, de nuevo, debe tenerse en cuenta la ayuda continuada proporcionada por el EFI y, en menor medida, por el programa FLEGT de la FAO.

Conviene recordar que la ayuda del FLEGT en Indonesia la facilitan la Comisión y los Estados miembros. La Comisión considera que esta ayuda conjunta ha sido coherente con las necesidades y se ha destinado a diferentes grupos de partes interesadas de manera complementaria.

En los últimos años se ha prestado cada vez más ayuda al sector privado y a las pymes mediante la cooperación entre las ONG y las asociaciones de la industria maderera, con la financiación de los programas Active y Switch de la UE. La Unión también ha financiado el Plan de Acción del comercio de la madera, una iniciativa mundial con actividades significativas en Indonesia, destinada exclusivamente a las capacidades del sector privado, incluidos algunos pequeños productores. La ayuda a las pymes ha sido proporcionada mediante los programas MFP2 y MFP3, financiados por el Reino Unido, y en la actualidad se están buscando soluciones nacionales para resolver sus dificultades y para implantar el sistema SVLK, incluidos una mejora de la normativa y un apoyo presupuestario considerable del gobierno nacional y local.

Se prevé más ayuda en virtud de algunas iniciativas ya en curso (la nueva fase del programa FLEGT de la FAO y el componente de la región asiática del FLEGT de la UE).

43

Los factores que inciden en los logros del proyecto mencionados por el Tribunal son muy amplios y abarcan la mayoría de los retos habituales que afectan a los proyectos de cooperación al desarrollo.

Los proyectos FLEGT están particularmente expuestos a dichas dificultades, debido a la complejidad de abordar cuestiones sensibles relativas a la gobernanza de los recursos naturales, al complicado entorno en el que estos proyectos operan y a la complejidad política y técnica del proceso de AAV del FLEGT. El proceso FLEGT exige una movilización considerable de recursos humanos por parte de las delegaciones de la UE.

46

La aplicación del AAV en Camerún ha resultado ser más compleja de lo esperado y no colma las expectativas de la UE.

Se han desarrollado los términos de referencia de un nuevo sistema (SIGIF), que está siendo financiado en la actualidad con fondos alemanes, al tiempo que la UE también ha comprometido recursos para apoyar la implantación del nuevo sistema mediante actividades como la formación.

49

En Liberia se puso fin al abuso de los permisos de uso privado gracias a la información recibida de organizaciones de la sociedad civil activas en el proceso del AAV. El AAV proporcionó un foro para debatir el problema. La UE desempeñó un papel activo en la supervisión del problema y facilitó ayuda al gobierno de Liberia para la investigación. Desde entonces, los permisos han estado sujetos a una moratoria y se ha redactado un nuevo reglamento en materia de permisos de uso privado con el apoyo de la UE. Liberia mantiene una progresión sostenida en el establecimiento de un Sistema de Garantía de la Legalidad de la Madera y ya está operativo un sistema de seguimiento de la madera a escala nacional.

51

La Comisión desea aclarar que Malasia es un país federal y las responsabilidades de la gestión forestal están descentralizadas a escala de los estados. Mientras que Malasia Peninsular y Sabah se han comprometido en el proceso del AAV desarrollando redes legales y un Sistema de Garantía de la Legalidad de la Madera, Sarawak ha rechazado cualquier participación en el AAV. Se trata de un problema político interno de Malasia.

52

La aplicación de estos acuerdos ambiciosos y complejos en algunos de los países socios —especialmente cuando las capacidades y la gobernanza son débiles— ha resultado ser una tarea más exigente y compleja de lo esperado.

53

Resulta útil hacer una distinción entre la transmisión de información sobre la aplicación del Reglamento FLEGT y la transmisión de información en un sentido más amplio sobre el Plan de Acción FLEGT.

La Comisión reconoce que es deseable informar de manera más sistemática sobre los avances del Plan de Acción FLEGT. No obstante, la Comisión sí informó periódicamente mediante diversos mecanismos, ya que los Estados miembros informaron sobre sus acciones regularmente en el Grupo de trabajo sobre bosques del Consejo (al menos varias veces al año), en las reuniones periódicas *ad hoc* del FLEGT, en el Comité del FLEGT y, más recientemente, en el Grupo de expertos del FLEGT-EUTR. También se debatió

la iniciativa FLEGT en el Grupo Cooperación para el Desarrollo, en el Comité de Política Comercial y en el Grupo Cooperación Aduanera. Además, los sucesivos comisarios informaron en las reuniones del Consejo de Agricultura durante dicho período. Los comisarios de Desarrollo también informaron periódicamente sobre los avances y los retos en el Parlamento de la UE, con varias reuniones de diálogo e información en profundidad.

Se celebraron reuniones con las partes interesadas y se obtuvo información de retorno de las mismas en todos los procesos de negociación de AAV, y los países firmantes de AAV publicaron informes de situación anuales.

En lo que respecta a las obligaciones en virtud del artículo 9 del Reglamento FLEGT en materia de información sobre la aplicación del sistema de licencias FLEGT, la Comisión decidió no elaborar un informe hasta que se emitieran las licencias, ya que la transmisión de información exigida en virtud del Reglamento FLEGT hace referencia de manera específica a un registro de recibos de licencias FLEGT y a los problemas encontrados en virtud de estos sistemas.

En 2011 se elaboró un informe de situación sobre la aplicación del Plan de Acción FLEGT, basado en la información recibida de los Estados miembros, que se compartió y debatió con estos. La evaluación continua proporcionará la oportunidad de informar al Consejo y al Parlamento.

54

Conviene hacer una distinción entre los conceptos de base de datos del proyecto, marco de seguimiento de los AAV y marco de seguimiento más amplio del Plan de Acción FLEGT.

(Remítanse también a nuestra respuesta al apartado 22).

La Comisión también desea aclarar que el informe de situación del período 2003-2010 no es un informe del EFI, sino un informe de situación del Plan de Acción FLEGT solicitado por la Comisión.

56

Antes de comenzar la evaluación del Plan de Acción FLEGT, la Comisión ha evaluado periódicamente el avance de los diversos componentes y las dificultades encontradas, como es el caso del informe de situación de 2011. La evaluación del Plan de Acción FLEGT ayudará a abordar nuevas cuestiones asociadas a la evolución del contexto mundial, tal como se indica en el apartado 56, y a encauzar los esfuerzos futuros de la UE en este ámbito. La Comisión se ha esforzado por adaptar de manera proactiva la aplicación del Plan de Acción para afrontar esta nueva evolución. Algunas de las respuestas ya aplicadas se enumeran a continuación. No obstante, la Comisión reconoce que deberán desarrollarse respuestas más globales sobre la base de la evaluación.

56 a)

Se han adoptado las siguientes medidas hasta la fecha para abordar la mayor importancia de Asia en el comercio de la madera:

- memorando de entendimiento con China para establecer un mecanismo de cooperación bilateral sobre el FLEGT;
- apertura de negociaciones de AAV con los principales países transformadores, como Vietnam y Tailandia;
- fases ampliadas de preparación de AAV con importantes países productores de la región (Laos y, más recientemente, Myanmar/Birmania).

56 b)

Se han adoptado las siguientes medidas hasta la fecha para abordar la creciente repercusión de la transformación ilegal:

- mayor atención a la transformación forestal ilegal y cómo abordar esta cuestión de manera efectiva en el contexto del AAV;
- elaboración de un documento destinado a las Delegaciones de la UE;
- mayor énfasis en la gobernanza de los terrenos forestales en los programas de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

56 c)

Hasta la fecha, se han adoptado las siguientes medidas para crear sinergias con la medida para la mitigación del cambio climático REDD+:

- la Comisión promueve sinergias entre los programas FLEGT y REDD, sobre todo a través del mecanismo REDD de la UE y del grupo de trabajo FLEGT-REDD+;
- las agendas de las iniciativas FLEGT y REDD+ están íntimamente relacionadas y se apoyan mutuamente en varios países, incluidos Guyana o Liberia.

56 d)

Hasta la fecha, se han adoptado las siguientes medidas para abordar los cambios en las tendencias de las exportaciones de madera a la UE:

- supervisión periódica mediante estudios del comercio de la madera y un sistema independiente de seguimiento del mercado;
- reglamento de la UE relativo a la comercialización de la madera y un mecanismo de cooperación bilateral con China.

56 e)

Se han adoptado las siguientes medidas hasta la fecha:

Medidas para fomentar sinergias con la certificación privada.

(Remítanse también a nuestra respuesta al apartado 26).

Conclusiones y recomendaciones

57

La Comisión no comparte la conclusión del Tribunal de que la ayuda proporcionada en virtud del Plan de Acción FLEGT de la UE a los países productores de madera no se gestionó suficientemente bien. La Comisión se ha esforzado por gestionar la ayuda del FLEGT a los países productores de la mejor manera posible, teniendo en cuenta los desafíos a la hora de abordar la tala ilegal mundial, la complejidad de promover la buena gobernanza forestal y la aplicación de la ley en diversos países en desarrollo, así como el carácter

innovador del FLEGT. La Comisión continuará esforzándose por mejorar aún más la eficiencia, la eficacia y el ahorro. La Comisión sacará las conclusiones pertinentes del informe especial del Tribunal, así como de la evaluación continua del Plan de Acción FLEGT, en la que se han examinado un amplio abanico de programas, proyectos y medidas.

58

La Comisión disiente de parte de la observación formulada por el Tribunal.

58 b)

El carácter innovador del Plan de Acción FLEGT, la diversidad de medidas políticas, reglamentarias y de cooperación al desarrollo y la multiplicidad de agentes y socios resultan difíciles de enmarcar en un único plan de trabajo con hitos y plazos claros y un presupuesto específico. No obstante, muchas de las medidas del programa FLEGT, como los Acuerdos de Asociación Voluntaria (AAV) o los proyectos, tienen su propio plan detallado de aplicación.

58 c)

La Comisión no comparte el punto de vista del Tribunal de que hubo una adopción tardía del EUTR. El EUTR no se mencionaba en el Plan de Acción, el cual solo hacía referencia al estudio de «la viabilidad de legislación para controlar las importaciones europeas de madera talada clandestinamente». El Reglamento se propuso solo después de un ejercicio exhaustivo en el que se examinaron los medios de abordar la tala ilegal utilizando la legislación vigente. La legislación se adoptó y entró en vigor el 20 de octubre de 2010, y se aplicó en marzo de 2013. Tras la entrada en aplicación del EUTR, la Comisión emprendió acciones para garantizar el cumplimiento íntegro de la legislación.

58 d)

Tal como se prevé en el Plan de Acción FLEGT, la Comisión ha explorado los medios de crear sinergias con los programas de certificación públicos o privados existentes y está redoblando sus esfuerzos en este ámbito.

58 e)

La ayuda se concedió de conformidad con criterios claros, aunque fue imposible utilizar una única serie

de criterios para todas las intervenciones, teniendo en consideración la diferente base jurídica de los instrumentos financieros. La Comisión ha priorizado claramente a los países firmantes de AAV en su ayuda a los países productores de madera.

Recomendación 1

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

En lo que respecta al presupuesto, esto será solo factible para los programas temáticos.

Recomendación 2

La Comisión no puede aceptar esta recomendación tal como está formulada.

Aunque la Comisión está completamente de acuerdo en la necesidad de una aplicación estricta del EUTR por parte de todos los Estados miembros, desea subrayar que, tal como se especifica en nuestra respuesta al apartado 25, ya ha adoptado medidas apropiadas para promover su aplicación efectiva y continuará haciéndolo, en consonancia con la estrategia de garantía de cumplimiento. Como resultado de las medidas adoptadas, una serie de Estados miembros aceleraron el proceso de aplicación e informaron de su cumplimiento íntegro. La inmensa mayoría de los Estados miembros (24 de 28) han adoptado medidas para aplicar el EUTR y están llevando a cabo comprobaciones sobre los agentes, tal como este exige. La Comisión ha iniciado procedimientos de infracción contra tres de los Estados miembros incumplidores y está investigando a un cuarto.

La Comisión recuerda, además, que la aplicación del EUTR es, ante todo, responsabilidad de los Estados miembros y que el plazo para la presentación de los informes de los Estados miembros sobre los dos primeros años de su aplicación finalizaba el 30 de abril de 2015. De conformidad con el artículo 20 del EUTR, la Comisión informará al Consejo y al Parlamento, el 3 de diciembre de 2015 sobre la revisión, el funcionamiento y la efectividad del Reglamento.

Recomendación 3

La Comisión acepta esta recomendación.

Tal como se explica en la respuesta de la Comisión al apartado 26, en el pasado se han adoptado muchas medidas para promover estas sinergias.

Recomendación 4

La Comisión acepta esta recomendación.

Las asignaciones de recursos a países concretos también dependerán de la disponibilidad de la financiación.

La Comisión aprobó en 2014 una decisión de financiación de una nueva iniciativa con la FAO que ofrecerá paquetes de ayuda nacionales con el fin de reforzar la gobernanza forestal en países concretos que sean estratégicos para la lucha contra la tala ilegal pero no hayan optado por la firma de un AAV.

59 b)

Los seis AAV celebrados entraron en vigor, respectivamente, a finales de 2009, 2011, 2012, 2013 y 2014. Teniendo en consideración las ambiciosas reformas que conllevan, las complejidades de la empresa y los retos de gobernanza en los países socios, es comprensible que su aplicación íntegra requiera tiempo y un compromiso sostenido. La Comisión reconoce que se subestimaron los desafíos inherentes a su aplicación.

59 c)

Remítanse a la respuesta de la Comisión al apartado 53.

La Comisión informó periódicamente a los Estados miembros y a otras partes interesadas sobre los avances del Plan de Acción FLEGT. Se han elaborado informes anuales sobre la aplicación de los AAV. Se presentó un primer informe de situación en 2010. La evaluación comenzó a principios de 2014 sobre la base de las consultas iniciadas en 2013.

Recomendación 5

La Comisión acepta esta recomendación.

Recomendación 6

La Comisión acepta esta recomendación. La evaluación continua del Plan de Acción FLEGT demuestra que la Comisión era consciente de la necesidad de evaluar el enfoque actual y planificó dicha evaluación ya en 2013. Basándose en los resultados de esta, la Comisión elaborará un documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

La tala ilegal y el comercio asociado a ella afectan a la mayoría de los países que disponen de bosques, ocasionando daños ambientales y una pérdida de biodiversidad, además de efectos negativos en el plano económico y social. El Plan de Acción de la UE sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés) tiene por objeto reducir la tala ilegal a escala mundial mediante el fomento de la gobernanza forestal en los países productores de madera y la reducción del consumo de madera ilegal en la UE. En este informe, el Tribunal llega a la conclusión de que la ayuda de la Comisión a los productores de madera en el marco del Plan de Acción FLEGT no estuvo suficientemente bien gestionada. Aunque el Plan de Acción FLEGT se había concebido de forma innovadora, la Comisión no trazó un plan de trabajo apropiado con objetivos claros, hitos y un presupuesto específico. La concesión de su ayuda no se rigió por unos criterios claros y los procedimientos de seguimiento y de información resultaron insatisfactorios. Los principales proyectos examinados no prosperaron y aún no funciona plenamente un sistema de licencias FLEGT, como se había previsto, en ninguno de los países socios.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones