

Cómo vencer los obstáculos

Los exportadores de maderas tropicales deben aprender a vencer un conjunto cada vez mayor de barreras técnicas al comercio

por Russell Taylor¹,
Ivan Tomaselli²
y
Lew Wing Hing³

¹R.E. Taylor & Associates Ltd
Canadá

²STCP Engenharia de Projetos
Ltda
Brasil

³Malasia

LOS PAÍSES productores miembros de la OIMT han expresado su preocupación porque cada vez se presentan más cambios en las normas y reglamentos técnicos que aplican los mercados de consumo y ésta situación limita la expansión y diversificación del comercio internacional de maderas tropicales. A fin de evaluar estas preocupaciones, la OIMT encomendó a los autores la realización de un estudio para identificar y evaluar las normas de los productos, las disposiciones de clasificación de calidad, los códigos de construcción y otras reglamentaciones que aplican los diversos mercados y que afectan el comercio de los productos de madera, especialmente de maderas tropicales.

Utilizamos varias vías para la compilación de información. Estas incluían un cuestionario estructurado para los productores de maderas tropicales, visitas a los organismos públicos y a las asociaciones industriales tanto en las regiones productoras como consumidoras, entrevistas telefónicas y un examen de la información disponible a escala pública. El informe resultante identifica las brechas entre los requisitos técnicos del mercado y la habilidad de los países productores de maderas tropicales para su cumplimiento y para proponer formas de colmar estas brechas.

Este artículo brinda una visión general de los resultados del estudio; los términos claves utilizados—barrera comercial, barrera no arancelaria y barrera técnica al comercio (BTC)—que se definen en la casilla.

Situación en los principales países consumidores

En América del Norte, se requiere la certificación con el sello de categoría para cualquier producto de madera o tablero que se utilice en aplicaciones estructurales. La obtención de una



Pilas: láminas de contrachapados en Sarawak, Malasia, apiladas para curado e inspección antes de su exportación. Fotografía: cortesía de Samling Corp

acreditación de un tercero para obtener el sello de categoría para la madera o tableros suele ser un proceso costoso, razón por la cual se produce una cantidad muy pequeña de material estructural a partir de las especies tropicales.

Las agencias de inspección sanitaria de las plantas de Canadá y EE.UU. establecen como requisito que todos los empaques y huacales de madera reciban un tratamiento térmico o se sequen al horno de acuerdo con lo establecido en las medidas fitosanitarias de las normas internacionales (ISPM 15) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

En la Unión Europea (UE), las BTC más importantes se relacionan con los tableros, particularmente aquellos destinados a aplicaciones de construcción. A partir de abril de 2004, los tableros estructurales de madera que se venden en la UE deben demostrar que cumplen con la norma europea (*Conformite Europeene*—CE).

Respecto al efecto del sello de CE, muchos exportadores de maderas consideran cada vez menos como una BTC, los requisitos sobre las emisiones de formaldehído para los tableros de madera. No obstante, este aspecto deberá controlarse porque se espera que la dirección de productos de construcción de la UE incluya restricciones adicionales para las emisiones de formaldehído, en las futuras actualizaciones unificadas del comité europeo de normalización (Comité Européen de Normalisation—CEN).

Etiquetado ecológico

Es posible que otro aspecto más apremiante de BTC que afecta a los productos de maderas tropicales en Estados Unidos, América del Norte y algunos otros mercados se relaciona con las compras del sector público. Los gobiernos federales, estatales y municipales especifican, cada vez con mayor frecuencia, que todas sus compras de materiales de construcción, muebles y otros productos de maderas tropicales, provengan de una extracción legal y de bosques bajo ordenación sostenible. Aunque generalmente no se establece como un requisito específico, algunos contratos del gobierno hacen alusión a la madera certificada por el Consejo de Gestión Forestal (FSC) o por 'un organismo de certificación equivalente'.

Definiciones de las barreras comerciales

Barrera comercial: generalmente una barrera comercial es una política o acción comercial que establece un gobierno nacional y que interfiere con el mercado libre de compra y venta de productos y servicios, a escala internacional. Las barreras comerciales pueden tener la forma de barreras arancelarias y no arancelarias.

Barrera no arancelaria: las barreras no arancelarias incluyen las leyes, reglamentación, políticas y prácticas que protegen los productos de producción nacional de todo el peso de la competencia externa, o que artificialmente fomentan las exportaciones de productos nacionales. El diagrama presenta algunos ejemplos de las barreras no arancelarias que afectan a los productos de maderas tropicales.

Barrera técnica al comercio (BTC): a través de los acuerdos comerciales entre los países, los gobiernos establecen procedimientos para garantizar que la reglamentación técnica y las normas no se conviertan en 'obstáculos innecesarios para el comercio internacional'. No obstante, cuando se establecen requisitos técnicos para proteger la salud y la seguridad de los consumidores nacionales y cuando los productores exigen que el producto cumpla con normas de calidad, existe la posibilidad de que se levanten barreras de acceso al mercado. Los requisitos que podrían convertirse en BTC incluyen las normas de los productos, calidad del producto y requisitos de clasificación, códigos de construcción y otra reglamentación técnica.

Teniendo en cuenta que el mercado exige cada vez más la certificación del FSC o su equivalente, es evidente que la documentación sobre etiquetado ecológico y cadena de custodia podría convertirse en un grave obstáculo para el comercio de madera y en particular, para el comercio de maderas tropicales. La recomendación de este estudio es que los productores e importadores de maderas tropicales trabajen unidos para promover el diálogo con los organismos reguladores de UE y EE.UU. con miras a explicar las medidas adoptadas para mejorar la ordenación forestal y presentar los efectos económicos y sociales que tendrán, en muchos países en desarrollo, los requisitos del etiquetado ecológico y de la cadena de custodia.

Asia del Norte

En Japón, las BTC más significativas para los productos de maderas tropicales son las normas agrícolas de Japón (JAS) y la norma industrial de Japón (JIS) para las emisiones de formaldehído en relación con el 'síndrome de las viviendas malsanas'. Los productos incluidos son los contrachapados, los tableros de partículas, los tableros de fibras de densidad media, los tableros estructurales, los productos de tableros revestidos, pisos y escalones de escaleras. Cada categoría de productos requiere una certificación separada de conformidad con la norma pertinente.

Actualmente, Corea ni China tienen BTC que sean significativas para tener repercusiones en el comercio.

Situación en los principales países productores

América Latina

Existe una gran variabilidad entre los principales países productores de América Latina respecto al efecto en la industria de los códigos de construcción, las normas y otros factores relacionados con el acceso al mercado y la capacidad de los países para salvar estas barreras.

La industria de madera de Brasil reconoce la existencia de varias BTC y otros requisitos del mercado que considera como restrictivos para el acceso al mercado. Estos incluyen los requisitos de CU de la UE, las normas de EE.UU. para los tableros estructurales de madera, las normas fitosanitarias en la mayoría de los mercados consumidores (que incluyen ISPM 15), las medidas internas de seguridad del gobierno de EE.UU., el control a las emisiones de formaldehído y los aspectos relacionados con el medio ambiente (que incluyen los procedimientos que aplican para compras del gobierno).

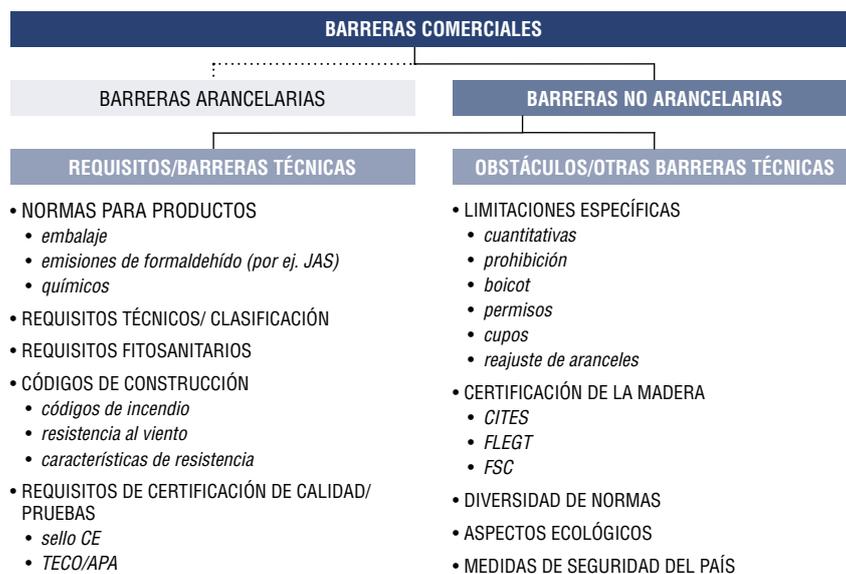
No obstante, es mayor la capacidad de Brasil para satisfacer las demandas de BTC y otros requisitos del mercado, que la de otros países de América Latina. El país cuenta con un marco más estructurado para normas, certificación de calidad, laboratorios de acreditación y además el país tiene varias compañías importantes con la capacidad para absorber los costos relacionados con las BTC.

Según los informes presentados, los productores de Bolivia no se han visto muy

Fotografía: cortesía de Samling Corp

Dificultades técnicas

Diagrama de flujo de las barreras comerciales no arancelarias que afectan a las maderas tropicales



afectados por los códigos de construcción, las normas y otros requisitos del mercado. El único caso que mencionó la industria maderera, cuando se realizó la encuesta durante este estudio, se relaciona con las emisiones de formaldehído en los tableros de madera y en los componentes de los muebles. El factor más importante que afecta el sector forestal de Bolivia se refiere a los requisitos fitosanitarios relacionados con los productos forestales no madereros.

Por otra parte, la industria de maderas de Bolivia ha recibido algunas señales de los importadores sobre requisitos que serán más estrictos en los próximos años. Esta es una fuente de preocupación para la industria ya que aumentará los costos y reducirá la competitividad de estos productos en los mercados internacionales. El país tiene una capacidad menor para abordar este asunto: el sector forestal se basa principalmente en empresas de tamaño pequeño y mediano (PYMES) que no podrán absorber los costos relacionados con algunas BTC y requisitos del mercado tales como el sello de CE para los tableros.

La industria de madera de Ecuador se ha visto afectada principalmente por la reglamentación, de Japón, respecto a las emisiones de formaldehído en los tableros de madera. Se considera que las normas son demasiado exigentes y que los costos comprometidos en las pruebas/ certificación llevan a que sea casi imposible realizar exportaciones a Japón. Además, la industria está preocupada por los requisitos relacionados con los procedimientos de compra y seguridad que imponen las agencias gubernamentales de EE.UU. y considera que mientras las BTC y otros requisitos del mercado aumentan, la capacidad para hacerles frente es limitada, especialmente entre las PYMES, que comprenden la mayoría de la industria.

África

Hasta el momento la industria de madera de Camerún, no se ha visto afectada por las BTC y otros requisitos del mercado. Esto se debe probablemente a que alrededor del 90% de las exportaciones son de madera aserrada y (en menor cantidad) de trozas.

La principal preocupación de la industria de madera de Ghana en relación con las BTC y otros requisitos relacionados con el mercado, es la garantía de CE, que según los informes, está afectando las exportaciones a Europa. Las compañías de Ghana presentan dificultades para cumplir con las nuevas exigencias técnicas debido a la falta de la maquinaria adecuada y además porque no se tiene establecido un programa de certificación o de aseguramiento de la calidad.

Además, la industria de madera de Ghana está preocupada por los requisitos en relación con las emisiones de formaldehído y, en general, por las crecientes

exigencias del mercado respecto a toda una gama de aspectos técnicos, ambientales y sociales. No obstante, Ghana es uno de los países más progresistas de África en términos de la elaboración de normas e instalaciones para las pruebas de productos. Sin embargo, el principal problema se presenta con las PYMES, que tienen dificultades para disponer de medios que les permitan absorber los costos adicionales con miras a vencer estas BTC.

La percepción general de la industria de maderas de Gabón es que las BTC y otros requisitos relacionados con el mercado, no son el problema principal. Esto se explica porque alrededor del 80% de las exportaciones de madera del país, se hacen en forma de trozas.

Sudeste asiático

Los tres aspectos de BTC que preocupan más a los sectores madereros en Malasia e Indonesia son la garantía CE para el contrachapado estructural, las normas británicas para el contrachapado estructural y las JAS/JIS para las emisiones de formaldehído. Aunque se presenta un costo adicional en el cumplimiento de estos requisitos de certificación del mercado, Malasia ha establecido una solución de la industria para abordar estos requisitos técnicos e Indonesia le sigue los pasos. Similar a la situación que se presenta en otras regiones, las PYMES en ambos países encuentran difícil adaptarse a las exigencias que les imponen las BTC.

Programa de desarrollo de Doha

El programa de desarrollo de Doha de la Organización Mundial del Comercio se fijó durante la IV Conferencia Ministerial celebrada en Doha, Qatar, en noviembre de 2001; incluye aspectos relacionados con las BTC que afectan la industria y el comercio de las maderas tropicales. Los debates sobre el programa son amplios y aun se encuentran en sus primeras etapas. No obstante, es importante que los países productores de maderas tropicales y la industria sigan, de cerca, el desarrollo del programa. Es preciso prestar atención a las deliberaciones relacionadas con los acuerdos ambientales multilaterales y con las políticas de compra de los gobiernos y sus repercusiones en el comercio internacional de productos de maderas tropicales.

Recomendaciones

Países productores

Para este grupo tenemos tres recomendaciones. Primera, los gobiernos productores deben buscar una mayor cooperación regional que les permita colmar las brechas de conocimiento existentes en relación con las BTC, tanto dentro de los países como entre estos.

Segunda, los gobiernos deberán establecer una estructura sólida que permita la elaboración de normas locales para los productos madereros, sistemas de certificación y organismos e instalaciones de laboratorio a fin de vencer las barreras de los mercados internacionales y cumplir con los requisitos establecidos. Los gobiernos podrían, si es necesario, buscar apoyo internacional para esta tarea. Además, se podría evaluar la posibilidad de tomar medidas a escala regional, con miras a ayudar en los esfuerzos de armonización de las normas.

Tercera, los gobiernos deberían cooperar en los esfuerzos para evitar la intensificación de las BTC y fomentar la armonización de las normas, códigos de construcción y otros requisitos entre los países consumidores. Además, los gobiernos seguirán planteando el asunto de las BTC en los foros internacionales tales como la OIMT y en particular, deberán hacer los esfuerzos para reanudar los debates sobre este aspecto, bajo el programa de desarrollo de Doha.

Principales países consumidores

Los principales países consumidores deberán abordar tres aspectos principales. Primero, se precisa desarrollar y/o mejorar mecanismos para garantizar que la certificación de un tercero no se convierta en una BTC principal. Por ejemplo, los gobiernos en los países importadores podrían simplificar los procedimientos, habida cuenta de los mecanismos de reconocimiento mutuo existente, tales como el Foro Internacional de Acreditación. Otra medida consiste en la

cooperación con los países productores a fin de desarrollar destrezas locales a través de programas de asistencia técnica, transferencia de tecnología y otras actividades encaminadas a reducir los costos asociados con el cumplimiento de los requisitos del mercado.

Segundo, los gobiernos consumidores deberán hacer esfuerzos para garantizar que las políticas de compra en todas las áreas del gobierno (federal, estatal y municipal) no se conviertan en una barrera al comercio de los productos de maderas tropicales.

Tercero, los gobiernos de los países consumidores deberán brindar el apoyo financiero y técnico a las organizaciones de normas y otras, en los países productores, para que establezcan programas de aseguramiento de la calidad efectivos y eficientes para la certificación de productos de conformidad con los requisitos del mercado. Además, podrían brindar asistencia técnica directa al sector privado con miras a mejorar la capacidad de la industria para alcanzar los niveles y normas de calidad y otros requisitos establecidos para el acceso a los mercados.

OIMT

La OIMT tiene un importante papel por desempeñar en el mejoramiento del acceso al mercado. Este incluye brindar ayuda a los productores para resolver sus carencias de conocimiento e infraestructura y servir como un foro para el debate entre los productores y consumidores en asuntos relacionados con las BTC.

Además, la OIMT debería disponer de fondos que permitan iniciar programas específicos encaminados a identificar las brechas de conocimiento entre los productores, como por ejemplo, a través de una mayor cooperación entre los miembros en asuntos relacionados con la transferencia de tecnología. Asimismo, en relación con la brecha de infraestructura, la OIMT debería brindar asistencia técnica a los países productores para el establecimiento de un sistema de 'certificación de conformidad' al igual que instalaciones de prueba de acuerdo con los requisitos del mercado.

Comentarios finales

El reciente auge de las BTC ha tenido un efecto negativo significativo, en los exportadores de maderas tropicales. Algunas BTC, tales como el sistema de marcación CE de la UE, requieren que los productores/ exportadores realicen cambios estructurales importantes en la operación a fin de continuar realizando negocios en ese gran mercado. En la mayoría de los casos, tales productores/ exportadores también deben absorber costos adicionales significativos para cumplir con los nuevos requisitos.

Existe una percepción general y cada vez mayor entre los industriales y las asociaciones de industriales en los países productores de que las BTC han afectado a muchas pequeñas e incluso medianas empresas, especialmente a aquellas que cuentan con poca información sobre el mercado. La incapacidad de tales empresas de adaptarse a los nuevos requisitos podría obligarlas a salir de aquellos mercados donde se han impuesto importantes BTC. Al mismo tiempo, esto tendría un impacto importante en el empleo en los sectores madereros de varios países tropicales productores de maderas.

El estudio presenta varias recomendaciones dirigidas a los países productores y consumidores y a la OIMT. La ejecución de estas recomendaciones deberá ser de largo alcance para aliviar las futuras rupturas que se originan en la aplicación de las nuevas BTC, en el comercio de las maderas tropicales.

Si desea contar con una copia del estudio "Medidas para el fomento de la expansión y diversificación del comercio internacional en las maderas tropicales" (Measures to promote the expansion and diversification of international trade in tropical timber) diríjase al Sr. Amha bin Buang, Secretaria de la OIMT, eimi@itto.or.jp