

El seguimiento de la caoba del bosque al consumidor es esencial para controlar la sobreexplotación de la especie

por Arthur G. Blundell¹ y Bruce D. Rodan²

¹AAAS Diplomacy Fellow
Forest Team

US Agency for International
Development

RRB 3.08-036A

Washington DC 2052 USA

art.blundell@alum.dartmouth.org

²US Environmental
Protection Agency, Office of
Research and Development

National Center for Environmental
Assessment

1200 Pennsylvania Ave NW
Mail Stop 8601 D

Washington DC 20460 USA

rodan.bruce@epa.gov



Hecho en caoba: Este artesano hondureño se gana la vida trabajando con caoba, pero podrá perder su trabajo si se permite la sobreexplotación del recurso. Fotografía: J. Leigh

Las preocupaciones por la explotación de la caoba (*Swietenia* spp; Meliaceae) en América Latina han llevado a vedas, boicoteos y reglamentaciones comerciales bajo uno de los convenios ambientales internacionales más estrictos: la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Esta situación fue impulsada por el alto valor de la especie, que actualmente se comercia a más de US\$1300 por metro cúbico de madera aserrada ó US\$3,50 por pie tablar (OIMT, 2002).

Los factores económicos (descuentos, costos de oportunidad, inseguridad de las inversiones), los desafíos silvícolas y el acceso continuo (tanto legal como ilegal) a rodales maduros en los bosques naturales han limitado la adopción de técnicas forestales sostenibles (Rice et al. 1997; Gullison et al. 2000). En consecuencia, la mayor parte de la madera aserrada de caoba comercializada a nivel internacional proviene de bosques naturales no manejados (CITES, 1997, 2001). En estos bosques, un patrón de agotamiento de recursos a nivel local, que necesita un cambio en el suministro, hace que el aprovechamiento de caoba se asemeje más a la explotación minera que a la extracción sostenible (Verissimo et al. 1995; Verissimo & Grogan 1998). Además, gran parte de esta extracción se realiza ilegalmente en los parques nacionales, reservas forestales y tierras nativas (CITES, 2001).

Un examen de la respuesta de la comunidad internacional frente a esta explotación insostenible indica que la reforma todavía sigue siendo difícil de alcanzar. Tal vez la opción más convincente para lograr la sustentabilidad sea exigir una cadena de custodia certificada de forma independiente, manteniendo así los derechos soberanos de los países exportadores de utilizar sus propios recursos, satisfaciendo las obligaciones éticas y legales de los importadores y utilizando el apoyo internacional a través de la CITES en la mayor medida posible para impedir las prácticas ilegales.

El caso de Brasil

En octubre de 2001, Greenpeace denunció que más del 80% de la caoba del país se obtenía ilegalmente de los parques nacionales y reservas indígenas y de bosques con planes de manejo fraudulentos o inexistentes (Greenpeace, 2001). La respuesta inmediata del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA) fue cerrar provisoriamente la totalidad de la industria.

Nada de esto es nuevo. En 1996 (Hering & Tanner, 1998) y nuevamente en 1999 (Gobierno de Brasil, 2000), IBAMA suspendió provisoriamente las operaciones de extracción de caoba luego de investigaciones similares. En aproximadamente los últimos cinco años, IBAMA dejó de otorgar licencias a operaciones nuevas de caoba (TRAFFIC, 2001). En 1992, la Secretaría Brasileña del Medio Ambiente pidió a la comunidad internacional que no comprara caoba porque la extracción ilegal de esta especie estaba fuera de control y ponía en peligro las vidas de los pueblos indígenas (Lutzenberger, 1992).

A principios de los años noventa, la situación llevó a Amigos de la Tierra—Reino Unido a lanzar un boicoteo contra la madera de caoba, orientado principalmente a los proveedores minoristas (Hering & Tanner, 1998). En su campaña “la caoba mata” informaron que los extractores estaban matando a los amerindios, ya sea asesinandolos para ganar acceso a la caoba o, indirectamente, con las enfermedades contagiosas introducidas por los extractores. La industria del Reino Unido y los grupos ambientalistas llegaron a un acuerdo según el cual las importaciones de caoba debían ir acompañadas de documentos sobre la cadena de custodia. Finalmente, los exportadores de Brasil no pudieron cumplir con este requisito, una situación que continúa aún hoy (Bruford, 2001). La campaña alcanzó gran parte de su objetivo ya que logró reducir las importaciones al Reino Unido en más del 70%; no obstante, en definitiva no tuvo éxito porque la caoba simplemente se reorientó al mercado más amplio de Estados Unidos (Robbins 2000).

La función de la CITES

La respuesta multilateral oficial durante la década del noventa fue reglamentar la extracción de caoba a través de la CITES. Los países signatarios de la CITES están obligados a controlar y reportar el comercio internacional de todas las especies incluidas en los apéndices del tratado y deben asegurar que las consignaciones tengan los documentos de la CITES correspondientes. El listado de una especie en el Apéndice I de la CITES constituye la prohibición de su comercio a nivel internacional. En el caso de las especies del Apéndice II (p.e. caoba caribeña—*S. mahagoni*), el país exportador debe expedir un permiso de exportación que verifique que cada consignación se obtuvo legalmente y que la extracción de la madera no fue perjudicial para la supervivencia de la especie. Para incluir una especie en los Apéndices I ó II, se necesita una mayoría de dos tercios de votos en las reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes de la CITES.

Cualquier Estado del área de distribución natural de una especie puede incluir dicha especie en el Apéndice III, siempre y cuando cuente con leyes nacionales para proteger la especie en cuestión. A partir de allí, el Estado está obligado a expedir un permiso de exportación que verifique que cada consignación de madera se obtuvo legalmente (aunque no se requiere una prueba científica de que la extracción no es perjudicial). Los otros Estados partes de la CITES apoyan este esfuerzo mediante la expedición de certificados de origen de cada consignación de madera y controlando las importaciones.

Las variedades de caoba de la costa caribeña (*S. mahagoni*) y del Pacífico centroamericano (*S. humilis*), si bien están desaparecidas a nivel comercial, fueron incluidas en el Apéndice II de la CITES. En 1992, Costa Rica y Estados Unidos propusieron incluir en el Apéndice II la caoba de hoja ancha (*S. macrophylla*)—la única variedad de caoba que aún se comercializa comúnmente. Antes de la votación, Costa Rica retiró su propuesta por deferencia a la propuesta de EE.UU., que luego también fue retirada. Posteriormente, Costa Rica incluyó la caoba de hoja ancha en el Apéndice III. A partir de entonces, hubo otras dos propuestas para incluir esta variedad de caoba en el Apéndice II, pero ninguna tuvo éxito. En 1997, a la propuesta más reciente le faltaron ocho votos para conseguir la mayoría necesaria de dos tercios en una votación secreta de comité. Luego de esta propuesta, otros cinco países (Brasil, Bolivia, Perú, México y Colombia) incluyeron sus poblaciones de caoba en el Apéndice III.

Según los últimos datos de la CITES, Brasil es un importante exportador de caoba de hoja ancha (alrededor del 40% del total de aproximadamente 100.000 m³ declarado en el comercio internacional), tal como fue Bolivia hasta fines de los años noventa, cuando su comercio disminuyó debido a la falta de suministros. Perú ha aumentado sus exportaciones para satisfacer la demanda y en 1999 su comercio fue aproximadamente igual al de Brasil. Estados Unidos es el principal importador de caoba (alrededor del 65% del comercio declarado), mientras que la mayor parte del comercio declarado restante se dirige a la República Dominicana y a la Unión Europea.

Limitaciones de los datos

Pese a las reglamentaciones de la CITES, según las cuales la caoba debería ser una de las especies mejor rastreadas

del comercio, tanto de madera tropical como no tropical, el volumen exacto comercializado es difícil de calcular debido a las irregularidades de las estadísticas presentadas (Blundell & Rodan, 2001). En 1999, por ejemplo, el Departamento de Aduanas de EE.UU. registró un nivel de importaciones de caoba de Latinoamérica de alrededor de un 20% más que las declaradas por las autoridades de la CITES en ese país. Sin embargo, la mayor parte de estas discrepancias se pueden resolver verificando los permisos para detectar errores tipográficos o cambios en los volúmenes efectuados después de que la consignación haya obtenido el permiso de la CITES. Luego de llevar a cabo un análisis meticuloso, encontramos que más del 90% de las consignaciones reportadas como caoba por el Departamento de Aduanas de EE.UU. muy probablemente tuviese la documentación de la CITES (Blundell & Rodan, 2001).

Si bien la gran mayoría de las importaciones que entran en Estados Unidos parecen cumplir con los requisitos de la CITES, los análisis de este tipo no pueden rastrear las consignaciones de caoba erróneamente clasificadas o ingresadas de contrabando a través de las fronteras. El Departamento de Aduanas canadiense, en un análisis de sus datos comerciales de 1999, encontró que aproximadamente el 60% de las importaciones de caoba, en su mayor parte reexportadas de EE.UU., eran declaradas erróneamente como “madera tropical general” en lugar de “caoba” (Gerson, 2000).

Bajo nivel de cumplimiento

En otros aspectos, el cumplimiento de los procedimientos de la CITES es relativamente deficiente. En 1999, EE.UU. reportó el doble de caoba en el comercio que el registrado por las autoridades de exportación de la CITES. Esto se debe principalmente a que los países exportadores presentan estadísticas menores a las reales o a que ciertos países, como Perú, no presentaron ninguna estadística durante ese año. Además, la organización que controla el comercio de fauna silvestre, TRAFFIC-América del Norte, informó que alrededor del 30% de los permisos recibidos por Estados Unidos en 1998 no eran válidos porque no habían sido firmados por la correspondiente autoridad de exportación de la CITES (Robbins, 2000). Por lo tanto, el verdadero volumen de caoba exportado legalmente sigue siendo incierto.

Sin embargo, el principal problema en el cumplimiento de requisitos es cómo compatibilizar la expedición de los permisos de exportación, que se supone que sirven para verificar que la madera se obtuvo legalmente, con la evidencia contundente de extracción ilegal en toda la zona de distribución natural de la caoba (CITES, 1997, 2001; PROARCA/CAPAS, 1999; Greenpeace, 2001). Es probable que una cantidad considerable de caoba ilegal reciba incorrectamente permisos de exportación e ingrese así en el comercio internacional; en otras palabras, la CITES posiblemente esté dando un manto de legalidad a una cantidad de madera que es ilegal.

Todos los principales países productores tienen reglamentos y leyes que exigen la ordenación sostenible de la caoba (TRAFFIC, 2001). Sin embargo, si no se cumplen, estos reglamentos tienen un efecto limitado en el manejo práctico de la especie.

Soluciones

A través de un decreto promulgado en diciembre de 2001, IBAMA intentó reducir la extracción ilegal en Brasil exigiendo

que todas las consignaciones estuviesen “certificadas”, aunque aún no está claro cómo se definirá el término “certificado” en este contexto. Además del Consejo de Gestión Forestal (Forest Stewardship Council—FSC), se han creado muchos otros sistemas de certificación en todo el mundo con el propósito de dar garantías a los consumidores sobre la sustentabilidad de las operaciones forestales. Muchos observadores, incluyendo algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), han expresado ciertas reservas sobre el hecho de que el gobierno de Brasil dependa de una ONG como el FSC para asegurar el cumplimiento de los reglamentos forestales. En la actualidad, no hay operaciones de extracción de caoba certificadas por el FSC en Sudamérica (FSC—comunic. personal 2001).

Cadena de custodia: dada la falta de suministros certificados y la evidencia abrumadora de extracción ilegal, los compradores se enfrentan a un dilema ético y, en Brasil, a una suspensión temporaria de la oferta. Una solución viable podría ser insistir sobre el rastreo de la madera desde el punto de extracción, pasando por el aserradero o planta de procesado, hasta el punto de exportación, de modo que el comprador pueda tener la garantía de que la madera comprada se obtuvo legalmente. Al decidir esta opción, se deben tener en cuenta los precedentes históricos, inclusive las deficiencias de los esfuerzos anteriores para fomentar o imponer la sustentabilidad (p.e. ver Burniske, 1994; Gullison, 1995) y los impedimentos técnicos, económicos y políticos para la sustentabilidad (Rice et al. 1997), en particular la realidad de que la sustentabilidad necesariamente llevará a una reducción en los volúmenes del comercio, por lo menos en el corto plazo. Hoy existen importantes servicios independientes de inspección que pueden ofrecer este rastreo de la cadena de custodia por aproximadamente \$1–2/m³ si se controlan suficientes volúmenes (de la Rochefordiere (SGS), comunic. personal, 2002).

Mejor cumplimiento y control: cualquiera sea el comportamiento de los compradores, con un mejor cumplimiento de las leyes nacionales y los procedimientos de la CITES dentro de los países exportadores se podría mejorar enormemente la legalidad de la extracción de caoba y la capacidad de la CITES para controlar su comercio. Por ejemplo, todos los países deberían presentar estadísticas comerciales, inclusive los números de permisos, de modo que los importadores puedan determinar los permisos de exportación que han sido falsificados. El control del comercio internacional se podría mejorar también si los departamentos aduaneros aplicaran códigos de aranceles aduaneros (HTS) compatibilizados para las especies incluidas en los apéndices de la CITES.

Cooperación internacional: si los países limitasen los permisos de exportación a sólo aquellas consignaciones que puedan demostrar la legalidad de la madera, los procedimientos y funcionarios de importación podrían servir también como un mecanismo de autoridad adicional para ayudar a los países productores en la aplicación de la ley. En Estados Unidos, el comercio de caoba parece limitarse esencialmente a las consignaciones que cuentan con documentos de la CITES. Si estos documentos adquirieran significación, se eliminaría la caoba ilegal de los mercados estadounidenses. Los compradores insistirían rápidamente en que sus proveedores primarios operen legalmente. Este sería un primer paso importante en la

racionalización del uso de lo que ha demostrado ser uno de los recursos más valiosos de Latinoamérica.

Nota: las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen al autor y no constituyen una política del gobierno de Estados Unidos. La mención de nombres comerciales no debe interpretarse como un respaldo publicitario.

Referencias bibliográficas

- Blundell, A. & Rodan, B. 2001. United States imports of bigleaf mahogany (*S. Macrophylla* King) under CITES Appendix III. CITES INF Doc 1. Reunión del Grupo de Trabajo de la CITES sobre Caoba. Santa Cruz, Bolivia. 3–5 de octubre de 2001.
- Bruford, G. 2001. Sourcing and selling sustainably produced mahogany. Where are the supplies and is there a market? Ponencia presentada en la conferencia internacional: *The Impacts of Logging on Mahogany* celebrada en el Instituto Forestal de Oxford (Reino Unido) en abril de 2001.
- Burniske, G. R. 1994. Evaluación final—Fase 1. Conservación, manejo, aprovechamiento y uso integral y sostenido de los bosques de la Región Chimanes, Departamento del Beni, Bolivia. Organización Internacional de las Maderas Tropicales, Yokohama, Japón.
- CITES 1997. Enmiendas del Apéndice II. *Swietenia macrophylla*. Décima reunión de la Conferencia de las Partes. Harare, Zimbabwe.
- CITES 2001. Informes de los países. INF Docs. 8.x. Reunión del Grupo de Trabajo de la CITES sobre Caoba. Santa Cruz, Bolivia.
- Gobierno de Brasil 2000. Propuesta de proyecto OIMT PD 50/00 REV. 1 (F). Brasilia, Brasil.
- Gerson, H. 2000. *An investigation of the tropical timber trade in Canada with emphasis on the compliance, reporting and effectiveness of legislation and regulatory procedures for CITES-listed timber species*. Canada Customs and Revenue Agency Report. Ottawa, Canadá.
- Greenpeace International 2001. *Partners in mahogany crime: Amazon at the mercy of 'gentlemen's agreements'*. Greenpeace International, Amsterdam, Países Bajos.
- Gullison, R. 1995. Conservation of tropical forests through the sustainable production of forest products: the case of mahogany in the Chimanes forest, Beni, Bolivia. Tesis doctoral. Princeton, NJ.
- Gullison, R., Rice, R. & Blundell, A. 2000. 'Marketing' species conservation. *Nature* 404: 923–924.
- Hering, R. & Tanner, S. 1998. *Plunder for profit: The UK and Brazilian mahogany trade*. Amigos de la Tierra, Londres, Reino Unido.
- OIMT 2002. *Informe del mercado de las maderas tropicales*. Enero de 2002. Organización Internacional de las Maderas Tropicales, Yokohama, Japón.
- Lutzenberger, J. 1992. Carta abierta de Jose Lutzenberger a los consumidores británicos, 30.4.92. Porto Alegre, Brasil.
- PROARCA/CAPAS 2000. *Diagnóstico de la caoba en Mesoamérica: visión general*. Centro Científico Tropical, Costa Rica.
- Rice, R., Gullison, R. & Reid, J. 1997. Can sustainable management save tropical forests? *Scientific American* 276: 44–49.
- Robbins, C. 2000. *Mahogany matters: The US market for big-leafed mahogany and its implications for the conservation of the species*. TRAFFIC North America. Washington, DC.
- TRAFFIC 2001. Legislation and controls for harvest and trade of Big-leafed Mahogany in Bolivia, Brazil, and Peru. Briefing. *TRAFFIC network*. Octubre 2001. Quito, Ecuador.
- Verissimo, A., Barreto, P., Tarifa, R. & Uhl, C. 1995. Extraction of a high-value natural resource in Amazonia: The case of mahogany. *Forest ecology and management* 72:39–60.
- Verissimo A. & Grogan, J. 1998. Reunión del Grupo de Trabajo sobre Caoba. Síntesis de la situación de la caoba a nivel internacional. Inf. Rep. Nr. 02-98-English. MMA-FAO-PNUD. Brasilia, Brasil.