

# Políticas deficientes: las cómplices del comercio ilegal

**El comercio ilegal de maderas es impulsado tanto por factores económicos adversos y políticas deficientes a nivel nacional como por las actuaciones del vilipendiado comercio**

por Mike Adams y Emmanuel Ze Meka

Secretaría de la OIMT  
Yokohama

EL PRESENTE artículo comienza con un examen de las formas más comunes en que puede perpetrarse el comercio ilegal. Pero nuestro propósito es más ambicioso: nos proponemos definir algunos de los problemas subyacentes relativos a políticas—muchos de ellos externos al sector forestal—que ayudan a crear las condiciones para que pueda prosperar el comercio ilegal y demostrar que su reforma es igualmente importante para reforzar el cumplimiento de las leyes y políticas forestales.

## Subfacturación

La subfacturación es una forma común de aumentar las ganancias—ilegalmente—en el comercio internacional. Puede darse a través de una subestimación de precios o volúmenes, la clasificación errónea de calidades, o una combinación de todas estas anomalías. El propósito primordial es evitar los altos regímenes fiscales del país exportador y cualquier reglamentación restrictiva de la política cambiaria que pueda aplicarse (en general, los comerciantes prefieren pagar en monedas fuertes convertibles tales como dólares estadounidenses, libras esterlinas, euros o yens).

*... el comerciante inescrupuloso tiene numerosas oportunidades para una clasificación errónea deliberada, con la condición de que el comprador haga una reclasificación y pague en base a los resultados.*

El vendedor y comprador normalmente determinan con antelación una diferencia entre los precios y/o la remediación o reclasificación del producto en el destino final. La diferencia entre el verdadero valor del contrato y el valor declarado en el país proveedor puede repartirse—libre de impuestos—fuera del país.

## Subestimación de volúmenes

A primera vista, podría parecer que la madera es un producto particularmente difícil para comerciar ilegalmente, simplemente debido a su tamaño. De hecho, el tamaño y volumen de la madera en troza y otros productos de madera suelen facilitar las actividades ilegales porque no es práctico para los funcionarios aduaneros chequear efectivamente las medidas y clases o calidades.

La tarea de los funcionarios de aduanas se complica aún más por la imprecisión de las mediciones de los volúmenes de madera en troza. Se utilizan muchos sistemas diferentes de medición de volúmenes de madera en troza en todo el mundo y con frecuencia incluso en un mismo país, y la misma troza medida con diferentes sistemas dará volúmenes diferentes. Por ejemplo, los sistemas de medición de circunferencia a media altura siempre dan volúmenes de madera en rollo más altos que los sistemas basados en el diámetro de la punta de la troza.

*... muchos se han dedicado a buscar culpables, pero son pocos los que han propuesto sugerencias útiles para encarar el problema. La comunidad internacional no puede esperar cambiar la ética profesional de madereros inescrupulosos, pero puede ayudar a tratar el problema abordando algunos aspectos clave relacionados con políticas.*

Otra causa de variación en los volúmenes de madera en troza es el “redondeo de valores” para las mediciones de circunferencias, diámetros y longitudes. Para facilitar el uso de tablas volumétricas, es muy común redondear la longitud a la cifra redonda inferior más próxima (que puede ser cuatro,

seis o diez centímetros o incluso seis pulgadas), redondeando también el diámetro. La diferencia entre el volumen real y el registrado debido al redondeo del diámetro puede ser de hasta un 6 ó 7 % en una troza de 85 cm de diámetro. Si a ello se suma la variación causada por el redondeo de longitudes y las concesiones eventuales por la albura para algunas especies con exceso de albura, entonces el volumen real y el volumen declarado *legalmente* podrían variar en hasta un 35%. Y todo esto es antes de la subfacturación.

Con la medición de madera aserrada se observan las mismas dificultades. Las tolerancias de cortes o la sobremedición de longitudes, anchos y espesores por parte de los consignadores permiten subestimar los volúmenes de madera aserrada.

## Clasificación errónea de calidades/especies

Las diferencias de precios entre las distintas especies o calidades de un mismo producto pueden ser significativas, lo cual se explota en la subfacturación de trozas, madera aserrada, chapas y contrachapados. Por ejemplo, la diferencia de precios entre las molduras de calidad A y B es de US\$150 por metro cúbico. Dado que es imposible que los inspectores madereros o funcionarios aduaneros inspeccionen todos los cargamentos de exportación, la clasificación errónea de la calidad de un paquete de molduras (por ejemplo) por parte de un exportador probablemente no se detecte. Y con la connivencia de tales funcionarios, la subestimación o declaración errónea de calidades o especies es incluso más fácil.

La declaración de calidades es incluso más subjetiva para la madera en troza que para los productos procesados de madera. En muchos países se han establecido normas de clasificación de trozas que son respetadas a nivel internacional, pero el comerciante inescrupuloso tiene numerosas oportunidades para una clasificación errónea deliberada, con la condición de que el comprador haga una reclasificación y pague en base a los resultados. Es limitado el riesgo de registrar las trozas de clase A como de clase B, porque en general no es factible para los inspectores llevar a cabo una reclasificación en el depósito de trozas de una empresa, un patio de trozas o el puerto de exportación. Por ejemplo, la combinación normal de trozas de 40% de clase A, 40% de clase B y 20% de clase C que suele incluirse en un paquete FAQ puede “ajustarse” y sería muy difícil para un inspector detectar los cambios.

## Subdeclaración de precios

La subdeclaración de precios permite a los exportadores recibir pagos adicionales fuera del país exportador para compensar un precio artificialmente bajo declarado en los documentos de exportación. En este caso, el precio del contrato entre el comprador y el vendedor es falso y está por debajo del precio real acordado. Las dos partes comparten la diferencia de precios fuera del país de exportación después de la llegada de la mercancía. Este método de transferir los valores es más común en los países exportadores con políticas cambiarias estrictas y altos impuestos (ver asimismo “fijación de precios de transferencia” en la siguiente sección).

## Fijación de precios y costos de transferencia

La fijación de precios de transferencia es una práctica para evitar impuestos y transferir ganancias comúnmente—aunque no exclusivamente—asociada con las empresas multinacionales.

## Condiciones que favorecen el comercio ilegal

### Factores fiscales

- reglamentos fiscales incoherentes y/o cambios frecuentes en las estructuras fiscales;
- alto nivel de regalías/derechos de exportación, etc.
- estrictos controles cambiarios;
- moneda no convertible;
- normas restrictivas para la repatriación de ganancias;
- altos niveles de impuestos empresariales;
- limitadas fuentes de crédito a nivel nacional;
- normas restrictivas sobre la capacidad de los bancos para actuar en el comercio internacional;
- altos derechos de importación sobre bienes y servicios esenciales; y
- políticas inapropiadas de asignación de divisas.

### Factores institucionales

- escaso apoyo comercial, incluyendo una falta de normas de clasificación, etc.;
- profesionales forestales insuficientes o subcapacitados;
- insuficientes recursos adjudicados para la administración forestal;
- bajos niveles de salarios para los encargados de controlar el sector;
- falta de atención al fortalecimiento institucional;
- falta de atención a las estadísticas de producción y comercio y a la transparencia del mercado; y
- falta de transparencia en el sector (especialmente con respecto a las políticas sobre concesiones).

### Inmadurez política y económica

- una economía sumamente dependiente de las exportaciones de maderas;
- un sector forestal sumamente politizado;
- políticos con intereses comerciales en el sector maderero;
- corrupción en los niveles más altos; y
- penas leves o ausencia de sanciones para castigar la corrupción.

Por ejemplo, una empresa de un país con un alto nivel de impuestos, políticas cambiarias severas y/o reglamentos estrictos de repatriación de las ganancias, vende un producto a una firma subsidiaria en otro país con una estructura de impuestos más bajos y registra un precio artificialmente bajo para la venta. De este modo, los ingresos que deberían haberse declarado en el país proveedor se transfieren a la empresa subsidiaria y tienen como resultado un nivel más alto de ganancias para ésta última.

La fijación de costos de transferencia implica asignar los costos de operación o tarifas de administración a las empresas subsidiarias de países con altos regímenes tributarios o a empresas de los países productores cuyos gobiernos ofrecen desgravaciones fiscales para estimular las inversiones. Esta práctica permite reducir las ganancias aparentes (o aumentar las pérdidas aparentes) y, por ende, maximizar las ganancias en el extranjero.

Cabe preguntarse si la fijación de precios y costos de transferencia es una práctica legal (aunque cuestionable desde el punto de vista ético) que permite evitar las leyes en el país proveedor, o una evasión ilegal de tales leyes. La respuesta sólo se puede determinar en cada caso específico después de estudiar las leyes de los países correspondientes.

## Contrabando

El contrabando es una profesión muy antigua. En el sector forestal, comprende la exportación y/o importación clandestina de productos de madera sin notificar a ninguna autoridad del país exportador o importador, sin documentación legal alguna ni pago de impuestos o derechos.

Uno podría pensar que sería casi imposible tratar de vender de contrabando un producto tan voluminoso como es la madera, pero la carga y el envío de barcos con trozas, madera aserrada o contrachapados en zonas remotas de un país es totalmente factible. Otra forma de contrabando tiene lugar cuando una especie cuya exportación está prohibida o requiere documentación especial como la certificación de la CITES, se incluye en cargas de otra madera producida y exportada legalmente. Estas especies prohibidas o restringidas suelen ser lo suficientemente valiosas como para que los contrabandistas estén dispuestos a correr el riesgo de ser arrestados al sacarlas del país. Para que se efectúe el contrabando, debe haber un exportador, una empresa de transporte que suministre el barco—o se puede transportar la carga en camiones a través de las fronteras—y un comprador en el país importador. Con frecuencia, se necesita también la ayuda de los funcionarios aduaneros u otras autoridades, que se suele asegurar con sobornos.

Desde luego, el contrabando (u otras formas de comercio ilegal) no se limita solamente al sector maderero. Por ejemplo, en julio de 1999, las autoridades italianas recibieron información sobre una enorme cantidad de bananas de Ecuador que se estaban vendiendo de contrabando en la Comunidad Europea a través del puerto italiano de Catania. Una cuadrilla de aduanas primero requisó y finalmente confiscó un barco con 4000 toneladas de bananas. Las investigaciones posteriores revelaron que se habían importado fraudulentamente 160.000 toneladas de bananas ecuatorianas en la Comunidad.

## Puntos en común

El comercio ilegal de maderas constituye sin duda un impedimento importante para la ordenación forestal

sostenible. Sin embargo, muchos se han dedicado a buscar culpables, pero son pocos los que han propuesto sugerencias útiles para encarar el problema. La comunidad internacional no puede esperar cambiar la ética profesional de madereros inescrupulosos, pero puede ayudar a tratar el problema abordando algunos aspectos clave relacionados con políticas.

Muchos países donde se cree que existe el comercio ilegal de maderas al punto en que representa una amenaza para la ordenación forestal sostenible parecen tener algunas características en común que favorecen dicho comercio ilegal. La lista es larga (*ver recuadro*).

Lo importante de esta lista es que sugiere que si se abordan los problemas fiscales, económicos e institucionales como parte de una política progresiva de desarrollo industrial, se puede tener un efecto significativo en la reducción del comercio ilegal. Las políticas de algunos países ofrecen tan pocos incentivos para la práctica de un comercio legal, que los comerciantes se ven tentados a defraudar el sistema. Al crear un ambiente fiscal y macroeconómico favorable a las inversiones, el sector maderero tendrá más confianza en que las inversiones hechas en la infraestructura y capacidad de ordenación forestal y transformación de maderas tendrán rendimientos satisfactorios. Al haber inversiones, el comercio obtiene un mayor beneficio a largo plazo asegurando el acceso al recurso y su sustentabilidad. En este contexto, la eliminación de los inescrupulosos y las prácticas ilegales pasa a ser un requisito esencial para el desarrollo del sector.

Por lo tanto, la reforma fiscal es esencial. Al mismo tiempo, aún se debe hacer el trabajo preparatorio básico para fortalecer las instituciones encargadas del control y la aplicación de la ley forestal.

## Ghana: un modelo

Ghana es un país en el que las reformas fiscales y económicas han eliminado muchas de las condiciones causantes del comercio ilegal de maderas. Desde 1983, el programa económico del gobierno se ha concentrado en el desarrollo del sector privado, que históricamente ha sido débil. Continúa

*... si se abordan los problemas fiscales, económicos e institucionales como parte de una política progresiva de desarrollo industrial, se puede tener un efecto significativo en la reducción del comercio ilegal.*

la privatización de las empresas estatales y se han vendido aproximadamente dos tercios de un total de 300 empresas a propietarios privados.

Otras reformas adoptadas con el nuevo programa de reajuste estructural del gobierno incluyen la eliminación de los controles de los tipos de cambio y el levantamiento de prácticamente todas las restricciones sobre las importaciones. Con el establecimiento de un mercado cambiario interbancario se ha aumentado en gran medida el acceso a las divisas. La eliminación de la mayoría de los subsidios para la producción local es otra indicación de la intención del gobierno de avanzar hacia una economía de mercado. Con el transcurso de los años, el código de inversiones de Ghana se ha modificado para garantizar la transferibilidad libre de dividendos, la amortización de créditos, el pago de licencias y la repatriación de capital; ofrecer garantías contra la expropiación o la venta forzosa; y definir los procesos de arbitraje para la resolución de disputas. Al mismo tiempo, las instituciones bancarias y financieras locales se vieron alentadas por cambios en la política industrial para asegurar un mayor apoyo al desarrollo del comercio y el acceso a divisas y han mejorado los créditos. Además, se ha observado un correspondiente énfasis en la transparencia del sector forestal y, con el apoyo de la OIMT y otras entidades, el país ha reforzado su capacidad para controlar su comercio de maderas y presentar información sobre el mismo.

*Al haber inversiones, el comercio obtiene un mayor beneficio a largo plazo asegurando el acceso al recurso y su sustentabilidad. En este contexto, la eliminación de los inescrupulosos y las prácticas ilegales pasa a ser un requisito esencial para el desarrollo del sector.*

## El comercio es necesario

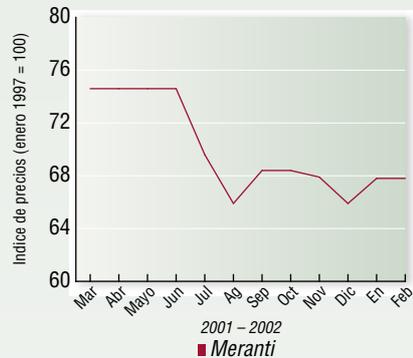
El comercio se reconoce ampliamente como un motor vital para estimular el crecimiento y mitigar la pobreza. La experiencia demuestra que los países que han reforzado sus vínculos con la economía mundial a través del comercio e inversiones, en general, han registrado un crecimiento más rápido. Lamentablemente, en la última década, muchos países de bajos ingresos han quedado rezagados en materia de crecimiento comercial y políticas e instituciones que permitan beneficiarse del crecimiento del comercio mundial.

El comercio de maderas, si es legal y sostenible, puede contribuir significativamente al logro de los objetivos de desarrollo locales y nacionales, de modo que debería fomentarse. Por lo tanto, además de apoyar el fortalecimiento institucional y el cumplimiento de la ley, la comunidad internacional debería aumentar su apoyo para los esfuerzos nacionales orientados a crear las condiciones económicas, fiscales e institucionales necesarias para que prospere el comercio. Con las condiciones apropiadas, el comercio estará más preparado para marginalizar a los inescrupulosos y tomar medidas para erradicar las prácticas fraudulentas.

## Tendencias de la madera

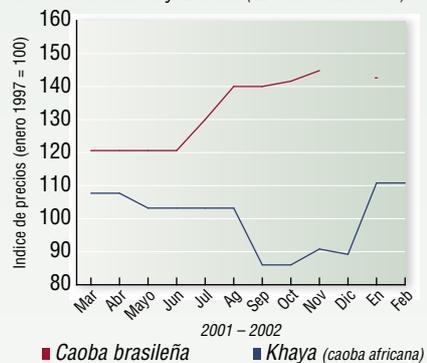
### Filo de sierra

Tendencias de precios FOB de la madera aserrada de meranti del Sudeste Asiático (12 meses hasta febrero)



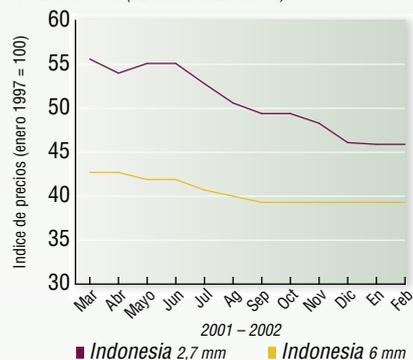
### Moratoria de caoba

Tendencias de precios FOB de la madera aserrada de caoba brasileña y africana (12 meses hasta febrero)



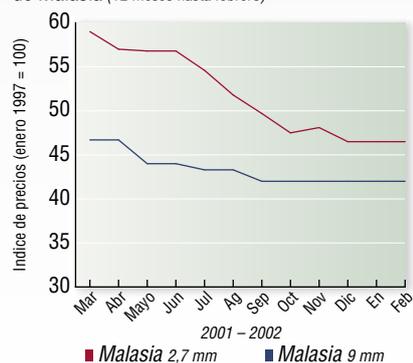
### Plano como una tabla 1

Tendencias de precios de los contrachapados de Indonesia (12 meses hasta febrero)



### Plano como una tabla 2

Tendencias de precios de los contrachapados de Malasia (12 meses hasta febrero)



Fuente: Servicio de información sobre el mercado de la OIMT; itto-mis@itto.or.jp