

Certificación forestal: desafíos pendientes para la madera tropical

Aún queda mucho por hacer para lograr la certificación generalizada en los trópicos

por **Richard Eba'á Atyi¹**
y **Markku Simula²**

¹CRESA

BP 8114, Yaoundé, Camerún

f 237-238 915

ebaa.atyi@caramail.com

²Indufor Oy

Töölönkatu 11 A

FIN-00100 Helsinki, Finlandia

f 358-9-135 2552

indufor@indufor.fi

www.indufor.fi



Certificado incierto: Esta madera de la concesión CIB en el norte del Congo fue certificada por la Fundación Keurhout, aunque ahora se está reexaminando el certificado. Un proyecto de la OIMT ejecutado por la Sociedad de Conservación de Vida Silvestre y el Gobierno del Congo está ayudando a mejorar los niveles de manejo en la concesión. *Fotografía: E. Müller*

LA CERTIFICACIÓN forestal se está propagando con rapidez. En enero de 2002, la superficie de bosque certificado se estimaba en 109 millones de hectáreas, casi cuatro veces más que el área certificada hace dos años y el doble del año pasado. El total incluye áreas auditadas por terceros conforme a los dos sistemas internacionales (FSC y PEFC), sistemas nacionales (Canadá, Malasia y Estados Unidos) y los bosques para los cuales se promulgó la declaración de Keurhout.

Geográficamente, el área de bosque certificado está distribuida de forma desigual: más de la mitad se sitúa en Europa y casi el 40% en América del Norte (Gráfico 1). Los países en desarrollo poseen no más del 8% del total, tres cuartos de los cuales (6,4 millones de hectáreas) se encuentran en países miembros productores de la OIMT. Este desequilibrio ha ido cambiando con el tiempo; por ejemplo, en 1996, la proporción de los países en desarrollo dentro del total era del 70% (Baharuddin & Simula, 1996).

La proporción de los distintos sistemas en el mercado también ha cambiado. Hace unos años, todos los bosques certificados del mundo estaban registrados a través del sistema FSC; la proporción actual de este sistema en el mercado es del 23%,

por debajo del sistema PEFC (38%). Los sistemas nacionales de América del Norte (Iniciativa Forestal Sostenible—SFI, Sistema Norteamericano de Fincas Forestales—ATFS y la Asociación Canadiense de Normalización—CSA) representan un cuarto del total mundial. Con la excepción de Malasia y las certificaciones aprobadas por la Fundación Keurhout, todos los bosques certificados a través de sistemas nacionales están situados en el Hemisferio Norte. En el caso del FSC, el mundo en desarrollo comprende el 19% del área certificada, lo que representa más del doble del promedio mundial.

Varios países miembros productores de la OIMT vienen desarrollando activamente sus propios sistemas nacionales de certificación. Los más avanzados se encuentran en Indonesia (LEI), Malasia (MICC), Brasil y Ghana.

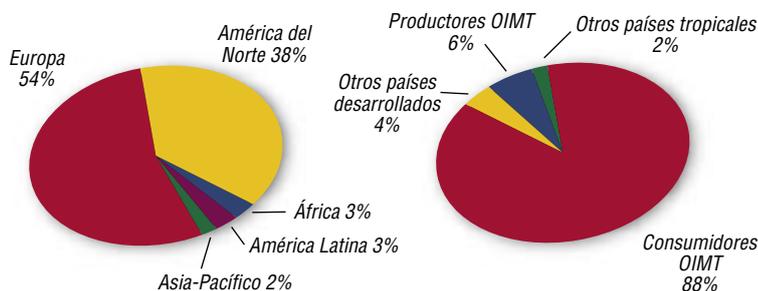
Impedimentos del progreso

En contradicción con su enfoque inicial, que era la “distinción entre la deforestación de los trópicos y la ordenación racional de bosques tropicales” (Bass *et al.* 2001), el impacto directo general de la certificación en los países tropicales productores de madera ha sido muy bajo. A fin de lograr un progreso más acelerado en esta materia, es preciso abordar una serie de problemas.

Inflexibilidad de normas: una de las razones por las cuales muy pocos bosques tropicales naturales han sido certificados en los últimos nueve años es la falta de flexibilidad de las normas de cumplimiento. Los bosques tropicales, donde los esfuerzos para poner en práctica la ordenación forestal sostenible (OFS) son recientes y, con frecuencia, nada definitivos, se encuentran en desventaja porque los requisitos de la certificación tienden a concentrarse en los resultados finales de las prácticas de OFS. Los sistemas actuales de certificación no reconocen las distintas etapas en el proceso hacia la OFS. Además, los sistemas de certificación que especifican determinados tipos de insumos y tecnologías imponen una carga económica mayor

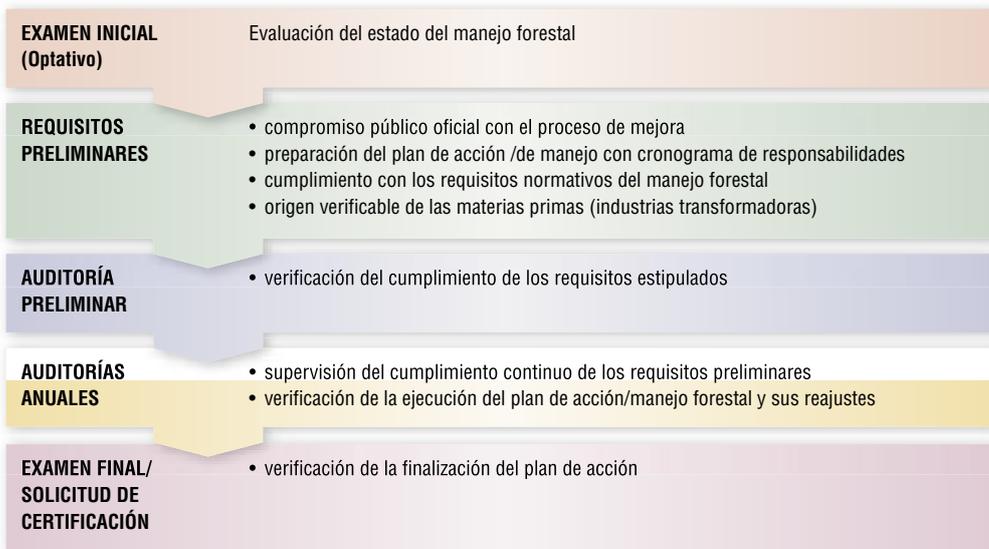
Corte regional

Gráfico 1: Bosques certificados por región, enero de 2002



Superficie total: 109,1 millones de hectáreas

Sistema de verificación del progreso hacia la OFS



Fuente: Adaptado de Cozannet & Nussbaum (2001)

en el contexto tropical que en los países desarrollados, o incluso excluyen a los productores sin acceso a los insumos requeridos (Markopoulos, 2000).

Falta de reconocimiento de problemas más amplios en el uso de tierras a nivel local: la certificación se concentra principalmente en las unidades de ordenación forestal y suele no tener en cuenta otros problemas relacionados con el uso de tierras, por ejemplo el desarrollo agrícola, que puede tener un impacto significativo en los bosques. Por ejemplo, un plan exhaustivo de uso de tierras a nivel de paisaje o regional puede incluir la demarcación de bosques permanentes y designar zonas boscosas donde se permitirá el desarrollo agrícola. En tales casos, sólo el bosque permanente será objeto de certificación, sin reconocer los esfuerzos para sustentar las prácticas de uso de tierras en mayor escala. La certificación no puede abordar las causas fundamentales de la deforestación, lo cual tampoco es su propósito.

Conflictos y/o incompatibilidad entre los ordenamientos jurídicos nacionales y los sistemas de certificación: en algunos casos, pueden existir conflictos entre las leyes nacionales y los sistemas de certificación forestal. Por ejemplo, la propiedad de la tierra, los derechos de usufructo de los productos y servicios forestales y la distribución de responsabilidades entre el gobierno, la población local y el concesionario forestal pueden estar definidos a nivel local de forma tal que no se correspondan con los requisitos de la certificación voluntaria. Algo que puede ser considerado "ilegal" en el derecho público o inaceptable para los sistemas de certificación voluntaria puede ser parte del derecho consuetudinario o los derechos tradicionales de las comunidades locales del bosque o zonas aledañas.

Los puntos mencionados son sólo algunos ejemplos de las limitaciones que se deben abordar antes de aplicar la certificación en gran escala en los trópicos. Los sistemas locales establecidos a través de un proceso participativo inclusivo dentro de un marco internacional apropiado tendrán como resultado requisitos de cumplimiento accesibles para los concesionarios, las comunidades y otros propietarios forestales en las condiciones específicas de un país.

Opciones para los productores de maderas tropicales

La certificación forestal sigue siendo uno de los temas más polémicos en el campo de la política forestal internacional porque constituye un instrumento del comercio y los países consideran que podría influir en su competitividad y acceso al mercado. En particular, a los productores de madera tropical les preocupan las dificultades experimentadas para obtener la certificación y el aumento previsto en los costos de producción cuando los beneficios del

mercado parecen inciertos y distantes. Los países en desarrollo se encuentran en una situación bastante diferente de la de los países desarrollados con respecto a sus necesidades y posibilidades de certificación y los recursos disponibles para hacer uso de la certificación. En los países en desarrollo, la certificación con frecuencia se percibe como otro requisito del mercado difícil de cumplir, impuesto por los importadores, que puede constituir un obstáculo del comercio en lugar de ayudar a promover sus exportaciones.

En las áreas en que los países miembros productores de la OIMT se encuentran rezagados con respecto a los otros países, se necesitan medidas aceleradas y un mayor apoyo para permitirles el acceso a la certificación y sus beneficios. El establecimiento de sistemas de certificación ha demostrado ser costoso y prolongado,

pero existen varias opciones para el desarrollo de la certificación en los países miembros productores de la OIMT:

- (i) **la certificación de las concesiones mejor manejadas que cumplan con los requisitos de las normas genéricas del FSC en los casos en que existan las condiciones previas necesarias:** ya se cuenta con una serie de ejemplos, pero la experiencia nos demuestra que el progreso probablemente sea lento y el impacto en la OFS seguirá siendo limitado;
- (ii) **desarrollo de normas nacionales de certificación:** este proceso debería cumplir con los requisitos internacionales establecidos para este tipo de normas. A efectos de la comercialización, las normas deben ser reconocibles por los compradores y, en última instancia, también por un sistema internacional adecuado. En la actualidad, el FSC ofrece la única alternativa de reconocimiento internacional, lo que significa que la estructura de las normas nacionales debe ajustarse estrictamente a los principios y criterios del FSC y el sistema debe cumplir con las reglas del FSC para las iniciativas nacionales. Bolivia es un ejemplo de un país donde un sistema nacional ratificado por el FSC ha funcionado bien.
Si el método del FSC no es factible para un país determinado, se pueden investigar otras opciones, por ejemplo la Fundación Keurhout con sede en los Países Bajos, como se está haciendo en Malasia y la Cuenca del Congo. En este caso, los beneficios directos del mercado se vincularían a las exportaciones dirigidas al mercado holandés. El PEFC contiene también disposiciones para reconocer los sistemas no europeos, aunque aún no se ha ratificado ningún sistema fuera de Europa (ver el artículo de la página 8);
- (iii) en vista de las incertidumbres relacionadas con la opción (ii) (en el caso del FSC, la falta de políticas firmes y reglamentos claros sobre la ratificación de otros sistemas, largos períodos de tiempo requeridos para el proceso de consultas, etc.), **los países podrían considerar la posibilidad de desarrollar sistemas regionales** (tales como el sistema previsto de Certificación Panafricana), sobre la base de los criterios e indicadores de la OIMT/regionales para la OFS.

En el caso de la Certificación Panafricana, los principios, criterios e indicadores compatibilizados de la OAM/OIMT podrían servir de marco común para un sistema de certificación nacional o regional. Éste es un enfoque difícil porque se necesitaría establecer una estructura directiva adecuada, pero por otro lado, el sistema regional reduciría la proliferación de sistemas nacionales que, de otro modo, podrían surgir. Las normas y disposiciones podrían estructurarse con el fin de adaptarlas a las condiciones y requisitos locales.

Además de África, se ha sugerido este enfoque regional para la ASEAN, América Central y los países andinos, pero estas iniciativas no han llevado a medidas concretas. En la actualidad, el sistema panafricano parece ser el que tiene más apoyo.

Debido a los deficientes niveles de organización y capacidad, los enfoques estratégicos mencionados no han dado lugar a una rápida propagación de la certificación en los países miembros productores de la OIMT. Es probable que se necesiten más medidas para determinar sus deficiencias y cualidades, su factibilidad en las condiciones locales, y la aceptabilidad de los resultados en los principales mercados que exigen la certificación.

Enfoques graduales

En diferentes foros se han presentado diversas propuestas de enfoques graduales que reconocerían el progreso alcanzado por los productores de los países en desarrollo hacia la OFS. El motivo de estas propuestas es que los niveles requeridos por el FSC han sido tan altos que el progreso del sistema en los bosques tropicales naturales se ha mantenido lento y no se han ofrecido otras opciones.

Otro hecho significativo es la creciente importancia que se está dando a la reducción de la extracción ilegal y el comercio ilegal de madera. Algunos países consumidores o ciertos compradores han establecido políticas que estipulan que los productos de madera deben provenir de fuentes legales y/o sostenibles. No pretendemos abordar aquí el problema de la definición de la legalidad, pero tales políticas normalmente reconocen dos “niveles” alternativos para la calidad del manejo forestal y la cadena de suministro de maderas. El cumplimiento de los requisitos jurídicos es una característica inherente de todos los sistemas normativos forestales, que suelen ser más amplios y más exigentes que la ley. Con respecto al comercio y la industria, el control del origen de la materia prima y su “legalidad” es parte de la verificación de la cadena de custodia (cdc). Sin embargo, la certificación de la cdc no garantiza necesariamente la verificación total del origen de la madera que no tiene un certificado sobre la calidad (y legalidad) del régimen de ordenación forestal dentro del cual se la ha extraído. Por lo tanto, el titular de un certificado de cdc podría estar involucrado (deliberada o involuntariamente) en el movimiento de madera extraída ilegalmente.

Dada la seriedad de la extracción ilegal y el comercio ilegal de madera tropical (ver, por ejemplo, AFT 10/1), se podrían lograr sinergias entre un mayor cumplimiento de la ley y la certificación a través de un enfoque gradual. Un primer paso podría ser la verificación del cumplimiento de la ley, con la introducción gradual de otros elementos de la OFS. Este tipo de enfoque gradual tendría protocolos específicos en distintas etapas para cubrir los diversos componentes de la OFS, pero los procedimientos de verificación serían idénticos a las evaluaciones para la certificación “total”. Este enfoque podría permitir a los postulantes hacer afirmaciones comerciales sobre su progreso hacia la certificación total. Tales afirmaciones deberían basarse siempre en verificaciones externas.

En el área de la ordenación forestal, la sustentabilidad exige que el concesionario o administrador forestal tenga en cuenta todos los componentes especificados en las normas de OFS. Estos componentes pueden formularse en forma de módulos operativos, según lo sugerido por Cozannet y Nussbaum (2001; ver el diagrama en la página opuesta). En las concesiones de gran escala, el componente central del sistema de manejo es el plan de manejo forestal, respaldado por un inventario adecuado y la demarcación de la zona forestal permanente (ver, p.ej., OIMT 1998). Esto lo reconocen también muchos países productores, que han reformado o instituido requisitos jurídicos mínimos para los inventarios y planes de manejo. La planificación adecuada del manejo forestal es un requisito fundamental en todos los sistemas de certificación.

La Fundación Keurhout ha aplicado también un enfoque gradual en algunos concesionarios africanos. En la auditoría inicial, se establece el estado del manejo forestal en base a los cinco principios de Keurhout (ver www.stichtingkeurhout

.nl). Luego se prepara un plan de acción, donde se tratan los vacíos existentes y las medidas correctivas necesarias. Posteriormente, una entidad externa verifica la ejecución del plan de acción a través de visitas de supervisión.

Estos enfoques graduales aún se encuentran en la etapa de la conceptualización, pero ofrecen una opción interesante para las empresas que necesitan demostrar a sus clientes que se está realizando un progreso verificado hacia la OFS. Cozannet y Nussbaum (2001) presentan una lista de aspectos que se deben tener en cuenta si se desean hacer afirmaciones comerciales durante el proceso:

- quién debe llevar a cabo las inspecciones y auditorías;
- el tipo de afirmación que se podría hacer;
- garantía de un nivel adecuado de transparencia;
- la posibilidad de un conflicto de intereses entre las funciones de asesoramiento y verificación; y
- los vínculos con la certificación.

Los enfoques graduales pueden variar y, por lo tanto, merecen una mayor consideración, especialmente desde el punto de vista de los productores de maderas tropicales.

El apoyo de la OIMT

La OIMT ha efectuado una contribución significativa para establecer un marco de políticas adecuado, desarrollar una diversidad de herramientas, y prestar apoyo directo en el terreno para fomentar la OFS (ver página 16). Sin embargo, la función de la Organización en el fomento de la certificación de los bosques tropicales aún sigue mayormente sin definir ya que puede ir más allá del desarrollo de capacidad. Los países miembros consumidores de la OIMT han propugnado principalmente un papel más limitado, mientras que los miembros productores tienden a respaldar un papel más activo para la Organización. Este tema merece ser examinado más detenidamente con el fin de utilizar al máximo la certificación como una herramienta potencial para fomentar la OFS y demostrar con credibilidad el progreso realizado en pro de este objetivo en los países miembros productores de la OIMT.

Referencias bibliográficas

- Cozannet, N. & Nussbaum, R. 2001. *A System for Modular Verification of Progress*. Informe del Grupo de Trabajo Técnico, 27 de julio de 2001. Borrador para evaluación.
- Baharuddin, H.G. & M. Simula. 1996. *La certificación de maderas en transición: Estudio sobre el desarrollo de sistemas de certificación para las maderas y productos de madera de todo tipo comercializados a nivel internacional*. Documento XXIII/8 del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales.
- Bass, S., K. Thornber, M. Markopoulos, S. Roberts & M. Grieg-Gran 2001. *Certification's Impacts on Forests Stakeholders and Supply Chains*. IIED, Londres.
- Markopoulos, M. 2000. *The Role of Certification in Supporting Community-based Forest Enterprise (CFE) in Latin America*. Oxford University. Tesis doctoral.
- OIMT 1998. *Criterios e indicadores para la ordenación sostenible de bosques tropicales naturales*. OIMT, Yokohama.

Este artículo se basa en un documento preparado por los autores para la OIMT. El documento completo se publicó como parte de la Serie Técnica de la OIMT, documento número 19. Para obtener una copia de esta publicación, dirigirse al Funcionario de Información de la OIMT, itto@itto.or.jp.