

El creciente desafío de la certificación

Un enfoque gradual podría ser la mejor forma de acelerar el progreso

por **Dradjad Wibowo**

Director Ejecutivo

Instituto de Etiquetado Ecológico de Indonesia (Lembaga Ekolabel Indonesia – LEI)

Jalan Taman Malabar 18
Bogor 16151, Indonesia

t 62-251-340744

f 62-251-321739

lei@indo.net.id

www.lei.or.id

PARA muchos países en desarrollo de los trópicos, la certificación forestal es un objetivo demasiado ambicioso. Muchos factores sociales, políticos, ecológicos y económicos socavan los esfuerzos realizados por estos países para avanzar hacia la ordenación forestal sostenible (OFS). En la mayoría de los casos, estos factores son muy complejos, están interrelacionados y son sumamente difíciles de resolver. En consecuencia, los sectores forestales de estos países necesitan llevar a cabo un trabajo mucho más arduo para lograr la OFS en comparación con sus homólogos en el mundo desarrollado de las regiones templadas.

Los países consumidores (desarrollados) no reconocen plenamente todas estas dificultades, lo cual es lamentable dado el poder de las naciones desarrolladas para determinar las normas y valores de OFS y dado también que la credibilidad y aceptación internacional de los sistemas de certificación, en la mayoría de los casos, dependen de las ONG de tales países.

Los países en desarrollo se encuentran rezagados en el proceso de certificación de la OFS (ver página 3). Existe una enorme brecha entre el nivel existente de manejo forestal y el requerido por los sistemas de certificación de OFS. Esto no se debe únicamente a la aplicación de prácticas deficientes de aprovechamiento forestal: parte de esta brecha se debe también a factores externos que van más allá del control de los concesionarios forestales. Por ejemplo, el problema de las disputas relacionadas con la tenencia de tierras representa uno de los obstáculos más importantes en el proceso de la OFS. Los conflictos sobre la tenencia de tierras entre los concesionarios o propietarios forestales y las comunidades locales, que son bastante comunes, suelen producirse por fallas en las políticas gubernamentales sobre el ordenamiento de tierras y recursos naturales. Este problema se ve agravado porque los países en desarrollo suelen carecer de la infraestructura institucional necesaria para interceder y resolver estos conflictos. En Indonesia, por ejemplo, prácticamente todas las áreas boscosas se encuentran en algún tipo de conflicto relacionado con su tenencia. La administración de Soeharto con frecuencia reprimía a las comunidades locales y violaba sus derechos sobre las tierras forestales. Hoy sucede lo contrario. Los reclamos comunitarios sobre los bosques son comunes en todas partes, desde Sumatra hasta Papua. Algunos de estos

reclamos son legítimos y razonables, pero otros son difíciles de comprender y con frecuencia incluyen exigencias financieras que superan con mucho lo que podría considerarse razonable. Si el conflicto es relativamente menor, con frecuencia lo pueden resolver directamente los concesionarios a través de negociaciones con las comunidades en cuestión, a un precio determinado. Pero en la mayoría de los casos, los conflictos son mucho más serios y costosos y no pueden dirimirse fácilmente. Lamentablemente, si aún no se ha establecido un mecanismo multipartita para la resolución de conflictos y las instituciones sociales no tienen capacidad de mediación para asegurar una solución satisfactoria para todos los involucrados, las unidades de ordenación forestal (UOF) que son objeto de tales conflictos no serán certificables.

Incluso en el mundo desarrollado, no es fácil resolver los conflictos de la tenencia de tierras. En Australia, por ejemplo, llevó décadas llegar a la decisión de Mabo a principios de los años noventa, que logró en cierta medida abordar los reclamos aborígenes sobre la tenencia de tierras en el país. La tarea es incluso más difícil cuando existe una inestabilidad política e importantes transiciones en el poder, como suele ser el caso en los países tropicales.

La extracción ilegal desenfrenada representa también otro obstáculo para la certificación. De hecho, la extracción ilegal no es la causa del problema sino un síntoma de problemas más profundos. En Indonesia, éstos incluyen: una infraestructura legal débil y un bajo nivel de cumplimiento de la ley; una transición política que margina las fuerzas militares y la policía (lo cual, a su vez, hace que el personal de estas fuerzas se vuelque, a título individual, a actividades tales como la extracción ilegal de madera); un caos jurídico como resultado de un proceso deficiente de descentralización; y una falta de voluntad de parte de algunos concesionarios forestales para poner en práctica un manejo forestal sostenible y legal. Un alto nivel de extracción ilegal complica aún más el proceso de certificación en los países en desarrollo y lo hace menos confiable desde la perspectiva de los países consumidores.

Para los países de la crisis asiática, y otras naciones pobres de los trópicos, los costos requeridos para salvar la brecha entre las prácticas actuales y los niveles exigidos para la certificación

Continúa en la siguiente página ►

de ratificación y en noviembre se presentarán una serie de propuestas a los miembros en la Asamblea General. Ello incluirá una propuesta para la ratificación de sistemas no europeos, aunque ya está teniendo lugar el debate sobre las estructuras y procedimientos adecuados para una mejor integración de los otros procesos regionales en el sistema PEFC.

La propuesta actual es que cuando las normas desarrolladas por un proceso regional se presenten al Consejo PEFC para su ratificación, toda la documentación deberá incluir un marco de referencia común para cada proceso compatible con las PEOLG en cuanto a su alcance y nivel de exigencia. Por lo tanto, se propone que el Consejo PEFC apruebe este marco de referencia antes de comenzar la evaluación del sistema (lo cual requerirá, desde luego, la realización de estudios para tomar decisiones informadas), para luego evaluar las normas en base a este marco de referencia. Cuando no se pueda establecer este marco de referencia, el procedimiento alternativo será utilizar las directrices PEOLG como base para la

ratificación (como se hace en la actualidad). Todos los otros aspectos del sistema se evaluarán en base a los requisitos existentes del Consejo PEFC, enmendados regularmente por la Asamblea General del Consejo.

Si bien inicialmente se lo desarrolló para tratar la situación europea, el enfoque del Consejo PEFC hoy es de interés a nivel mundial. Esperamos trabajar en más estrecha colaboración con los sistemas nacionales de certificación forestal de todo el mundo para lograr un mayor desarrollo de nuestro marco mundial de reconocimiento mutuo.

El Consejo de Gestión Forestal se propone aumentar al 30% la superficie de bosques de producción del mundo certificados conforme a normas del FSC y al 15% la proporción del mercado mundial de madera en troza producida en bosques certificados por el FSC

por **S.T. Mok**

Miembro del Directorio

Forest Stewardship Council

moki@tm.net.my

EL CONSEJO de Gestión Forestal (Forest Stewardship Council—FSC) es una organización internacional única de normalización y acreditación, sin fines de lucro, comprometida con el fomento de la conservación, restauración y protección de los bosques de producción del mundo. Los procesos de normalización del manejo forestal del FSC son transparentes e inclusivos, con la participación de una amplia gama de grupos interesados, inclusive aquellos que tradicionalmente se encuentran marginados en los debates sobre políticas forestales. Al ofrecer un foro multipartita para la deliberación de temas relacionados con el manejo forestal, el FSC ha logrado dinamizar los procesos políticos que se habían estancado debido a la escasa participación y la falta de confianza de las partes interesadas.

El FSC cuenta con más de 400 miembros, incluidos individuos particulares, corporaciones, instituciones y organizaciones, en 50 países. Sus miembros, divididos en las cámaras social, ambiental y económica, incluyen importantes organizaciones ambientalistas como Greenpeace, Amigos de la Tierra y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF); organizaciones sociales que representan los intereses de las comunidades dependientes del bosque, los pueblos indígenas y los trabajadores forestales; y empresas progresistas de productos forestales y manejo forestal. Asimismo, el FSC ha logrado el apoyo de organizaciones ecologistas convencionales de los Estados Unidos como el Instituto de los Recursos Mundiales, el Fondo de Defensa de Recursos Naturales, el Club Sierra y la Sociedad de Fauna Silvestre, así como de importantes minoristas de madera de todo el mundo, inclusive Home Depot, Lowe's y Nike en EE.UU., IKEA en Suecia, B&Q en el Reino Unido, Intergamma en los Países Bajos y OBI en Alemania.

Si bien el FSC fomenta la actividad forestal responsable a través de la certificación, el Consejo mismo no certifica, sino que acredita órganos certificadores para llevar a cabo el proceso de certificación y control del manejo racional de bosques. Ya se han acreditado más de diez órganos de certificación y ninguno de ellos se encuentra en los trópicos. Algunos órganos de certificación acreditados tienen agentes y socios que llevan a cabo las auditorías del FSC en los países tropicales, especialmente en Bolivia y Brasil, pero también en Indonesia y Malasia. El FSC ha ratificado normas regionales para estas auditorías en Bolivia, Brasil y Colombia y sus miembros están colaborando para establecer normas que se presentarán al FSC para su ratificación en Argentina, Camerún, Chile, Ecuador, Ghana, Guatemala, Guyana, Indonesia, Malasia, México, Nicaragua, Papua Nueva Guinea y Viet Nam. No todos estos países tienen iniciativas nacionales respaldadas por el FSC, pero todos basan sus normas preliminares en los principios y criterios del FSC para el manejo forestal.

Más de 29 millones de hectáreas de bosques en 55 países de los cinco continentes han recibido la certificación conforme a las normas del FSC. Las áreas certificadas incluyen desde pequeños bosques comunitarios en las Islas Salomón hasta la totalidad de tierras de propiedad del Estado de Pensilvania en Estados Unidos y los terrenos de las principales empresas comerciales de madera y papel de Europa y América del Norte y del Sur. Sin embargo, alrededor de tres cuartos de la superficie certificada por el FSC se encuentran en bosques de zonas templadas y boreales. La mayoría de los bosques tropicales certificados están situados en Sudamérica; por ejemplo, en Bolivia se han

Continúa en la siguiente página ►

◀ **Continúa de la página 9**

pueden ser enormes y superan con creces la capacidad financiera de los interesados del ámbito forestal. Para las iniciativas nacionales de certificación, tales como la del Instituto de Etiquetado Ecológico de Indonesia (LEI) y el Consejo de Certificación de Maderas de Malasia, todos estos desafíos aumentan significativamente su ámbito de responsabilidad y, sin embargo, cuentan con un nivel muy limitado de recursos institucionales, humanos y financieros. No sólo necesitan desarrollar sistemas de certificación confiables y establecer la capacidad nacional necesaria para poner en práctica dichos sistemas, sino que además deben realizar esfuerzos adicionales para lograr el reconocimiento internacional, lo cual no es el caso con los sistemas del mundo desarrollado.

En el caso del LEI, además del desarrollo de normas de certificación y de capacidad nacional, debemos participar activamente en muchos aspectos no relacionados con la certificación. Por ejemplo, el LEI forma parte de una coalición de ONGs de Indonesia para reformas agrarias y de ordenamiento de recursos naturales. Esta coalición logró convencer a la más alta autoridad legislativa de Indonesia, la Asamblea Popular (*Majelis Permusyawaratan Rakyat*), de que promulgara un decreto sobre estos problemas. Además, ante ciertas reacciones iniciales poco entusiastas de algunos compradores europeos, el LEI necesita trabajar más arduamente para persuadirlos de que al apoyar las iniciativas nacionales—sin dejar de respaldar también un sistema internacional—pueden ofrecer enormes incentivos para que las UOF de los países en desarrollo avancen hacia la certificación. Con todos estos desafíos, un enfoque drástico para la certificación no parece productivo. Todas las partes interesadas en la certificación necesitan trabajar en conjunto para salvar la brecha.

De todas las otras alternativas posibles, el enfoque gradual de certificación parece ser el más útil. Este enfoque se puede dividir en dos fases: cumplimiento de disposiciones legales y, posteriormente, un progreso gradual, mutuamente acordado, hacia la certificación de la OFS. En la primera etapa, los concesionarios forestales solicitan algún tipo de evaluación que permita el reconocimiento de su cumplimiento legal, inclusive el cumplimiento de los términos y condiciones de manejo forestal estipulados en el acuerdo concluido entre el Estado y el concesionario forestal. En la segunda etapa, los concesionarios, certificadores y otras partes interesadas del ámbito forestal establecen un plan (quizás quinquenal) para lograr la OFS en la UOF, con un cronograma claro e indicadores de logros. Cada año, los certificadores y otros interesados evalúan el progreso anual en base al cronograma y los indicadores establecidos. El progreso alcanzado se registra en un informe de verificación, accesible a los compradores y otras partes interesadas. En el último año, se lleva a cabo una evaluación total de la OFS para examinar si se puede otorgar el certificado al concesionario forestal.

Este enfoque gradual sólo tendrá un atractivo para los interesados de los países en desarrollo si los compradores del mundo desarrollado están dispuestos a reconocerlo. La OIMT puede cumplir una función importante alentando la investigación y el debate sobre este tipo de enfoques.