

La certificación forestal en Indonesia

La evaluación de un proyecto de la OIMT revela que el sistema de etiquetado ecológico del país aún se puede mejorar

por
Olav Bakken Jensen

Consultor de la OIMT
olav_bakken.jensen@chello.no

A FINES DE LOS AÑOS OCHENTA, la situación forestal en Indonesia se había deteriorado seriamente debido a una deforestación desenfrenada, tala ilegal y corrupción, a un punto en que llegó a despertar la atención y alarma internacional. En consecuencia, se produjo un intenso debate sobre la política forestal y uno de los resultados fue la creación del Instituto de Etiquetado Ecológico de Lembaga o *Lembaga Ecolabel Indonesia (LEI)* en 1993 bajo la presidencia del ex ministro del ambiente Emil Salim, con el propósito de aplicar la certificación para lograr la ordenación forestal sostenible en el país o, por lo menos, trabajar en pro de ese objetivo.

El LEI se organizó oficialmente como fundación en 1998, y ese mismo año los sectores de la industria, el gobierno y las ONG acordaron un sistema de certificación con sus propios criterios e indicadores. Dado que la certificación se consideraba una medida importante para fomentar la OFS en los años noventa, la creación del LEI se produjo en un momento muy propicio.

En Indonesia no ha habido una iniciativa nacional del Consejo de Gestión Forestal (FSC), pero en 1999 se firmó un memorando de acuerdo y luego un protocolo de certificación entre el LEI y el FSC. Por lo tanto, los criterios e indicadores (C&I) del sistema de certificación del LEI pasaron a ser el estándar nacional de certificación en el país. En general, los C&I del LEI son compatibles con los C&I de la OIMT para la OFS y también con los principios y criterios del FSC, aunque existen algunas diferencias importantes. Por ejemplo, con relación a los aspectos sociales, los requisitos del LEI son algo más oscuros y generales que los del FSC. El FSC menciona explícitamente los derechos y las dificultades de los pueblos indígenas, mientras que el LEI no menciona esta categoría de forma explícita, aunque sí se abordan las necesidades de las comunidades locales.

Si bien la evaluación ex-post del proyecto PD 1/95 fue positiva en cuanto a los aspectos técnicos, se observaron serias deficiencias en los aspectos sociales del proceso de OFS y la certificación de bosques del país. Se dijo que estas deficiencias se debían en parte a las brechas del propio sistema de certificación ...

En el contexto mundial, desde hace tiempo se reconoce que el proceso de certificación en los países tropicales se encuentra rezagado. Dado que la demanda de productos forestales certificados ha aumentado, especialmente en mercados con sensibilidad ecológica, la limitada oferta de estos productos en los países tropicales ha sido y sigue siendo un impedimento para su comercio.

Existen muchas causas para el lento avance del proceso de certificación de productos de los bosques tropicales. Un motivo importante es la falta de capacidad técnica e institucional conjuntamente con las limitaciones financieras. En este



En el apeadero: Extracción de bajo impacto y arrastre de trozas en una concesión certificada de Indonesia. *Fotografía: Fundación Forestal Tropical*

respecto, la iniciativa del LEI (concentrada en el desarrollo de tal capacidad) ha cubierto la brecha. Otros factores limitantes han sido la relativamente escasa colaboración de los propietarios de bosques (concesionarios) para emprender el proceso de certificación, ya que implica costos considerables también para los concesionarios, y la dificultad para conseguir sobrepagos por los productos certificados. Por último, a menos que las autoridades nacionales se comprometan a cumplir su papel y crear un entorno propicio tanto para la OFS como para la propia certificación, sólo se puede esperar un progreso limitado. El presente artículo trata de analizar el grado de éxito obtenido en las iniciativas de certificación en Indonesia con relación a los impedimentos potenciales mencionados más arriba y recomendar también las formas de superarlos.

Los proyectos de la OIMT

En la creación y fortalecimiento del sistema de certificación, el LEI ha tenido la ventaja de contar con financiación a través de dos proyectos de la OIMT: PD 1/95 y PD 80/01. El primer proyecto, ejecutado entre febrero de 1998 y diciembre de 2000, sentó las bases para el sistema de certificación con especial énfasis en la certificación de los bosques naturales y de la cadena de custodia (CDC). El segundo proyecto, realizado entre marzo de 2003 y diciembre de 2005, consolidó y amplió el sistema, tanto desde el punto de vista geográfico como en relación con la capacitación de personal, además de ampliar la certificación de plantaciones y del manejo forestal comunitario (MFC).

El proyecto PD 1/95 recibió una evaluación ex-post favorable en 2004, especialmente con respecto a sus aspectos técnicos y los elementos del sistema de certificación. El sistema ha creado una serie de entidades independientes, con el Foro Provincial de Comunicaciones (PCF, por sus siglas en inglés) como instancia central del proceso de certificación así como también su control. Nueve de estos PCF fueron creados por el proyecto PD 1/95 y otros cuatro durante el proyecto PD 80/01, uno de los cuales fue la reactivación de un PCF anterior. Por consiguiente, el sistema ahora comprende doce PCF en doce importantes provincias forestales del país. El LEI se ha concentrado cada vez más en su función como entidad acreditadora y ha acreditado a tres entidades nacionales de certificación (EC), además de una instalada en Malasia (SGS Qualifor). Otro componente importante del sistema es la creación del Consejo de Evaluación de la Certificación, una entidad independiente de apelación integrada por personas eminentes que deciden sobre quejas presentadas en relación con las certificaciones.

Si bien la evaluación ex-post del proyecto PD 1/95 fue positiva en cuanto a los aspectos técnicos, se observaron serias deficiencias en los aspectos sociales del proceso de OFS y la certificación de bosques del país. Se dijo que estas deficiencias se debían en parte a las brechas del propio sistema de certificación, que no incluía consideraciones para los pobladores locales, en especial para los pueblos indígenas, pero lo que es más importante, la falta de reconocimiento de los derechos de las poblaciones locales sobre la tierra por parte del gobierno central. El sistema de tenencia de tierras en Indonesia sigue siendo muy complejo y confuso con una superposición de derechos y reclamos. Típicamente, todos los bosques pertenecen al gobierno, que adjudica concesiones a industriales en propiedades que, en muchos casos, constituyen territorios indígenas o comunales tradicionales.

Gracias a estos dos proyectos, el LEI ahora tiene acceso a unos 200 evaluadores con capacidad para llevar a cabo un proceso de certificación y controlar el progreso alcanzado. El sistema ha instituido dos grupos distintos de expertos en dos niveles del proceso de certificación y se capacitaron 66 expertos para integrar estos grupos. Independientemente, se capacitaron 40 evaluadores en la certificación de la CDC, 58 instructores sobre certificación, inclusive formadores de instructores, y 31 participantes de grupos encargados de las decisiones para aprobar los certificados. En conjunto, el LEI ahora está correctamente equipado para asumir mayores responsabilidades y avanzar aún más en el proceso de certificación, aunque se necesita más personal para llegar a un punto en que se puedan certificar la mayoría de las concesiones. Dado el número de instructores que se beneficiaron con estos proyectos, tendría que ser posible aumentar el personal para conseguir este objetivo.

Especialmente a través del proyecto PD 80/01, los aspectos del proceso de certificación y la información sobre el sistema de certificación del LEI se difundieron ampliamente por todo el país y más allá de sus fronteras, en la región del sudeste asiático y en Europa. El LEI publicó una serie de folletos y prospectos educativos importantes y mantiene un sitio web.

Resultados

Los logros obtenidos en relación con el proceso de certificación siguen siendo bastante limitados. Durante la ejecución del

primer proyecto, sólo se certificó una operación de bosque natural: PT Diamond Raya Timber. Éste fue el caso en que la certificación fue disputada enérgicamente por las ONG y atrajo gran atención en el plano internacional. La queja se presentó oficialmente ante la entidad de apelación CRC y el PCF de la provincia de Riau tuvo una actuación fundamental en el seguimiento del caso y la presentación de recomendaciones para medidas correctivas. Si bien este conflicto ha afectado la actitud de algunas ONG nacionales, que siguen teniendo dudas sobre los beneficios de la certificación a nivel local, la activa participación de las ONG locales en el proceso de resolución del conflicto llevó a muchas de estas organizaciones a apreciar el valor del sistema de certificación. En este caso, se produjo una resolución conforme a la cual la empresa forestal concedió una superficie considerable de tierra a las comunidades locales, una solución que no pudo garantizarse en la mayoría de los otros casos.

Hasta mediados de 2007, se habían certificado nueve unidades de ordenación forestal (UOF), una para una plantación, cinco para concesiones de bosque natural, y tres para operaciones comunitarias. Además, una operación forestal industrial recibió un certificado de CDC.

Los logros obtenidos en relación con el proceso de certificación siguen siendo bastante limitados. Durante la ejecución del primer proyecto, sólo se certificó una operación de bosque natural: PT Diamond Raya Timber.

El sistema LEI otorga certificados en tres categorías diferentes: oro, plata y bronce. Hasta ahora, sólo se ha otorgado un certificado de plata, mientras que el resto ha sido de bronce, lo que significa que las UOF aún necesitan mejorar dentro del plazo fijado (normalmente un año). Por lo tanto, el ser certificado no implica necesariamente un "sello de aprobación" final, sino que refleja más bien el inicio de un proceso continuo de mejora en el proceso hacia la OFS.

La empresa Riau Andalan Pulp and Paper (RAPP) en Sumatra tiene una UOF certificada que fue visitada durante la evaluación ex-post del proyecto PD 80/01. RAPP lleva a cabo una extensa operación integrada de plantaciones y fabricación de pasta y papel. La concesión tiene una extensión de aproximadamente 330.000 ha, aunque alrededor del 25% ha sufrido incursiones ilegales/degradación y, por lo tanto, se encuentra fuera de producción. Además, la compañía administra también otras 300.000 ha a través de una empresa conjunta. En conjunto, anualmente se procesan unos nueve millones de metros cúbicos de madera y se plantan casi 50.000 hectáreas (una parte como resultado de la conversión del bosque natural y otra parte replantada después del aprovechamiento de plantaciones existentes). La principal especie es *Acacia crasseira*, pero también se utiliza algún porcentaje de eucalipto, con un ciclo de corta de 5-6 años. La planta transformadora es moderna y las condiciones de trabajo y de vida de los obreros parecen muy buenas.

La planta transformadora tiene certificación de la ISO y la empresa cuenta con un sistema interno de certificación de CDC, garantizando que ninguna madera no autorizada ingrese en la cadena de producción. Alrededor del 20% del área de concesión está reservado como bosque natural de conservación, principalmente a lo largo de los cauces y en corredores angostos de fauna silvestre.

Si bien esto se supone que es un atributo positivo, significa que en la conversión del bosque natural, el 80 por ciento del bosque, que en su mayor parte se considera de un alto valor de conservación, se pierde y el restante 20 por ciento suele ser demasiado angosto o está muy fragmentado como para constituir un hábitat viable para muchas especies amenazadas. Por ejemplo, el área se encuentra dentro de la zona de distribución natural del tigre de Sumatra, pero no se ha visto ningún tigre desde que se estableció la plantación. Por otra parte, los compartimientos talados que se intervienen anualmente son demasiado extensos (de 1000 ha o más) para cumplir con el Principio 10 del FSC sobre la distribución espacial de los compartimientos de las plantaciones en relación con el bosque natural. Con sólo esta violación del principio, es improbable que la operación merezca la certificación.

Es preciso superar la tensión entre el Ministerio de Bosques y las ONG locales, en particular, las organizaciones de pueblos indígenas. El LEI tiene una función importante que cumplir en la creación de un espacio para el diálogo y la resolución de conflictos.

Otro problema de la concesión de RAPP es la existencia de serios conflictos con las poblaciones locales por los derechos sobre la tierra. La concesión está rodeada de comunidades tradicionales que reclaman derechos tradicionales sobre la tierra. En un conflicto pendiente, la concesión ha plantado más del 80% de la tierra de la comunidad, dejando a la mayoría de los pobladores sin tierra de cultivo. Otro problema es que, si bien la empresa tiene un programa de responsabilidad social con muchos resultados positivos, el empleo de la población local es limitado ya que la empresa prefiere contratar a gente de otras partes, por ejemplo de Java. De las 180 familias que viven en la comunidad más cercana, sólo tres individuos son empleados de la empresa.

Conclusiones

En la evaluación del proyecto OIMT PD 80/01 se encontró que aún queda mucho por hacer en materia de certificación de bosques en Indonesia, aunque se han conseguido algunos resultados positivos. Con alrededor de 200 concesiones registradas en el país y aproximadamente 100 dedicadas activamente a la explotación forestal, el impacto de la certificación sigue siendo muy limitado. Por lo tanto, la mayor oferta de productos forestales certificados de Indonesia, que es uno de los objetivos específicos del proyecto PD 80/01, sigue siendo insignificante.

De hecho, es muy difícil evaluar los aspectos cuantitativos de la certificación, ya que en el mejor de los casos, las estadísticas forestales de Indonesia no son confiables y, con frecuencia, son totalmente inexistentes. Sobre la base de la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales de la FAO 2005 (ERF 2005), la extracción anual total de madera industrial del país se estima en alrededor de 11,18 millones de metros cúbicos, de los cuales 5,46 millones provienen de bosques naturales y 5,72 millones de plantaciones. Sin embargo, en la operación (RAPP) visitada como parte de esta evaluación se procesan aproximadamente nueve millones de metros cúbicos por año, casi el doble del volumen total declarado de las plantaciones del país. De hecho, el LEI estima que el nivel real de extracción en el país podría oscilar entre 40 y 80 millones de metros cúbicos por año, y casi la totalidad de este volumen no está declarado y es, por tanto, ilegal.

Ya se ha logrado desarrollar un cierto nivel de confianza a nivel local, pero necesita reforzarse a nivel nacional mediante mayores contactos entre todas las partes interesadas. El papel de las autoridades forestales en este respecto es crucial. Los documentos normativos publicados por la OIMT también destacan la importancia de las reglamentaciones legales para la OFS a fin de conseguir la certificación. La certificación representa un valor agregado a la OFS y evidentemente es más fácil de lograr en los casos en que los gobiernos ya han creado una sólida base para la OFS mediante reglamentos legales y obligatorios que se siguen y se cumplen.

Un aspecto positivo es que el Ministerio de Bosques ha promulgado un conjunto de reglamentos para la certificación. Uno de ellos permite a las operaciones certificadas extraer el cupo total de la posibilidad anual (PA), mientras que a las operaciones no certificadas sólo se les permite extraer el 70%. Actualmente se están planeando otros reglamentos de este tipo, lo cual es muy alentador.

Sin embargo, en general, el Ministerio de Bosques de Indonesia y todo el servicio forestal del país aún tienen mucho por hacer para funcionar de forma óptima, lo cual va mucho más allá de simplemente mejorar las estadísticas forestales. Luego del proceso de descentralización y democratización de 1997-98, había grandes expectativas de que se mejoraría la administración forestal, pero hasta ahora los resultados han sido lentos, pese a todos los acertados consejos de las organizaciones y organismos internacionales como el Banco Mundial, la OIMT y otros. La misión técnica enviada por la OIMT a Indonesia en 2001 presentó unas 50 recomendaciones concretas en su informe, inclusive muchas sugerencias para ideas de proyectos. Entre ellas se incluyó la recomendación de reestructurar completamente el sistema de tenencia de tierras del país, tratando en particular de asegurar los derechos de las comunidades locales y pueblos indígenas sobre la tierra. Se incluyó asimismo un plan para descentralizar el Servicio Forestal mediante la reducción del personal del propio Ministerio. Sin embargo, muy pocas de estas recomendaciones se han llevado a la práctica. El Ministerio de Jakarta sigue empleando a unos 2000 funcionarios y se dice que el Servicio Forestal a nivel local sigue siendo ineficiente o incluso corrupto.

A fin de alentar a Indonesia a participar en el debate normativo internacional sobre asuntos indígenas, el país debería ratificar el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas. De este modo, recibiría asesoramiento técnico y otra ayuda para resolver problemas concretos en este importante campo social. El LEI debería trabajar también proactivamente para conseguir este objetivo y reajustar sus C&I para reflejar las inquietudes de los pueblos indígenas. Además, el LEI debería fijar también metas ambiciosas para la certificación de las UOF dentro de un plazo predeterminado (p.ej. el 50% en un plazo de cinco años y el 70% en diez años).

Es preciso también superar la tensión entre el Ministerio de Bosques y las ONG locales, en particular, las organizaciones de pueblos indígenas. El LEI tiene una función importante que cumplir en la creación de un espacio para el diálogo y la resolución de conflictos. La distancia entre las distintas partes es un conflicto innecesario. La experiencia nos demuestra que a través del diálogo y la resolución de conflictos es posible acercar a las partes para finalmente superar dichos conflictos.

El informe completo de la evaluación ex-post se encuentra disponible en la Secretaría de la OIMT (eimi@itto.or.jp).