

# ¿Por qué no suman las cifras?

**Las discrepancias registradas en las estadísticas del comercio de maderas tropicales subrayan la constante necesidad de mejorar la capacidad de recopilación y análisis de datos**

por **Alberto Goetzl**

Seneca Creek Associates, LLC  
17203 Lightfoot Lane,  
Poolesville, MD 20837, USA

LAS ESTADÍSTICAS comerciales publicadas por la OIMT y otras organizaciones internacionales con frecuencia muestran varias discrepancias entre los datos de exportación suministrados por un país abastecedor y los datos de importación presentados por el país receptor de la mercadería. Las discrepancias parecen ser particularmente importantes en el caso de los productos de madera tropical, evidenciados en las estadísticas sobre la “distribución del comercio” presentadas en la *Reseña anual y evaluación de la situación mundial de las maderas* de la OIMT.

En su trigésimo primer período de sesiones, celebrado en noviembre de 2002, el Consejo Internacional de las Maderas Tropicales autorizó la preparación de estudios de casos específicos sobre datos de importación y exportación de maderas tropicales y productos de madera tropical en el contexto del comercio internacional con el fin de mejorar la información de la OIMT en los planos económico y de mercado.

En septiembre de 2004 se habían completado los estudios de diez países: Bolivia, Brasil, China, Estados Unidos, Indonesia, Japón, Malasia, Papua Nueva Guinea, la República del Congo y el Reino Unido. Estos diez países comprenden un total de exportaciones de madera tropical de 5.600 millones de dólares, o aproximadamente el 64% del total indicado por la OIMT en 2002, con importaciones de 4.800 millones de dólares, o el 51% del total presentado por la OIMT en ese mismo año.

En el presente artículo presentamos un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones de los diez estudios. Para contribuir a la preparación de este resumen, se pidió a los compiladores de los estudios que completaran también una breve encuesta en línea para obtener sus opiniones sobre una serie de temas, y se recibieron respuestas de ocho de los diez consultores participantes.

*... por lo menos tres de los consultores de los estudios citaron una falta de uniformidad en la preparación y compilación del JQ como un factor que contribuye a las discrepancias en los datos de la OIMT.*

## Fuentes de datos comerciales utilizadas por la OIMT

La compilación anual de las estadísticas mundiales sobre la producción, el comercio y el consumo de productos forestales es una tarea monumental. La OIMT actualmente obtiene y presenta datos sobre las importaciones y exportaciones de productos de madera de diversas fuentes, entre las que se incluyen las siguientes: 1) las respuestas anuales al Cuestionario Conjunto sobre el Sector Forestal (JQ), administrado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la



**¿Mal dirigido?** Los datos del comercio de maderas tropicales con frecuencia muestran discrepancias entre los valores declarados por un país exportador y las importaciones declaradas por el país receptor.  
*Fotografía: A. Sarre*

Alimentación (FAO), la OIMT, Eurostat y el Comité de Maderas de la CEPE-ONU (Comisión Económica para Europa – Naciones Unidas); 2) la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas; 3) las bases de datos FAOSTAT y UN-ECE; 4) el Servicio Mundial de Información sobre el Comercio (GTIS); y 5) otras fuentes oficiales y no oficiales. Las fuentes primarias de datos comerciales en bruto son las estadísticas aduaneras oficiales de los países organizadas mediante el Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria (HS). Conforme a un acuerdo internacional, los países utilizan las mismas definiciones de productos hasta el nivel de clasificación de seis dígitos del HS. Después de este nivel, las clasificaciones más detalladas de los productos suelen variar de un país a otro.

## Principales factores causantes de discrepancias en los datos

### Compilación de estadísticas comerciales

El JQ se completa con la colaboración de los corresponsales de los distintos países, cada uno de los cuales presenta una diversidad de datos relacionados con la producción, el consumo y el comercio de productos de madera. La confiabilidad y uniformidad de los datos presentados en el JQ varían de un país a otro y de un año a otro; por lo menos tres de los consultores de los estudios citaron una falta de uniformidad en la preparación y compilación del JQ como un factor que contribuye a las discrepancias en los datos de la OIMT. Al completar el JQ, algunos países definen la madera aserrada y terciada de origen tropical utilizando una lista relativamente detallada de códigos HS de seis, ocho y diez dígitos que excluyen todas las especies coníferas y las maderas duras templadas. Otros países (y en general la OIMT) trabajan con datos más globales hasta el nivel de seis dígitos. Por lo tanto, las variaciones en las respuestas del JQ constituyen una fuente de discrepancias en los datos.

Otros aspectos del proceso de recopilación de datos a nivel mundial pueden también causar errores o conducir a discrepancias. Es imposible utilizar una sola fuente para las estadísticas del comercio de maderas tropicales, de modo que

los analistas se basan en diversos métodos de estimación. Debido a la falta de respuestas al JQ, para algunos países la OIMT se basa en la base de datos COMTRADE o el GTIS para derivar las corrientes comerciales de maderas tropicales basadas en el país de origen o los códigos HS. La manipulación de estas diversas fuentes de datos puede provocar discrepancias por una o más de tres razones. En primer lugar, las categorías de maderas tropicales no siempre son las mismas en cada una de las bases de datos utilizadas (o pueden haber sido registradas de forma incorrecta). En segundo lugar, el uso de diversas estimaciones de pesos y las conversiones entre pesos y volúmenes pueden llevar a discrepancias entre los datos derivados de diferentes fuentes. En tercer lugar, en algunos casos, los datos de dos fuentes se suelen combinar para producir una estimación de las importaciones, la cual puede ser diferente de la correspondiente estadística sobre las exportaciones o viceversa. Por ejemplo, los volúmenes totales calculados por la OIMT para las importaciones de madera aserrada tropical en EE.UU. en 2001 (356.000 m<sup>3</sup>) basados en los datos de COMTRADE no coincidían con los volúmenes totales de importaciones presentados por ese país en el JQ (277.000 m<sup>3</sup>). Para hacer cuadrar ambas cifras, la OIMT reajustó los volúmenes derivados de COMTRADE por país en proporción al volumen total presentado en el JQ.

### **Sistemas inadecuados de recopilación de datos**

El nivel de sofisticación de los sistemas de recopilación, compilación y presentación de datos de los organismos aduaneros varía. En algunos países estos sistemas están sumamente integrados y automatizados: en EE.UU., por ejemplo, la mayoría de las transacciones se registra y rastrea de forma electrónica (menos del 1% de las transacciones de importación realizadas en EE.UU. se registran manualmente). El sistema de EE.UU. integra todas las facetas del proceso de importación/exportación.

Por el contrario, los mecanismos para asegurar la validez de la recopilación, registro y presentación de datos en muchos de los países en desarrollo cubiertos por los informes (en particular, PNG, la República del Congo e Indonesia) son mucho menos sofisticados. Si bien todos los países exigen el registro de documentos de importación y exportación (electrónica o manualmente), el tipo de información recopilada no siempre es la misma (o incluso similar) en todos los países. Por lo tanto, la falta de sofisticación y uniformidad en los sistemas de recopilación de datos en bruto producen también discrepancias en las estadísticas comerciales.

### **Prácticas de clasificación**

En la encuesta realizada para la preparación de esta síntesis, los investigadores indicaron que los errores de clasificación eran el factor más importante en las discrepancias de los datos. Seis de los ocho encuestados categorizaron la clasificación errónea como un problema muy significativo o altamente significativo.

Las prácticas de clasificación difieren ampliamente y en muchos casos no se diferencian correctamente las fuentes tropicales de las templadas. Por ejemplo, hasta el año 2003, las importaciones chinas de madera en rollo presentadas a la OIMT aparentemente incluían también las trozas de países templados. Desde entonces, China ha introducido cambios en sus procedimientos, lo cual corregirá algunas de las discrepancias clasificando y dividiendo los datos hasta el nivel de ocho dígitos antes de presentarlos a las organizaciones internacionales. Las estadísticas de madera en rollo de Malasia aparentemente incluyen también algunas porciones de las clases HS 4401 (partículas) y HS 4409 (molduras) y la madera aserrada incluye la clase HS 4406 (durmientes de ferrocarril). El estudio de China reveló que la falta de coherencia en las prácticas de clasificación podría ser la causa del 3-5% de las discrepancias en los datos.

Uno de los consultores (del estudio de Brasil) observó que la clasificación de la madera terciada es particularmente problemática. Los contrachapados laminados con una combinación de maderas duras tropicales y coníferas (y/o especies de zonas templadas) con frecuencia se clasifican con códigos HS incorrectos en los registros oficiales.

### **Medidas y conversiones**

Una de las causas más frecuentemente citadas y significativas de las discrepancias en los datos fue el uso de diferentes medidas y factores de conversión. La documentación de algunos países exige que para los productos de madera se

registren tanto unidades de peso como de volumen. En otros, se registra el peso (kilogramos) o el volumen (normalmente m<sup>3</sup>, pero a veces m<sup>2</sup> para los contrachapados o chapas). Con frecuencia, las conversiones de peso a volumen no son uniformes; el estudio de Indonesia reveló que el uso de diferentes factores de conversión podría explicar hasta un 8-14% de las diferencias en los datos comerciales. Los factores de conversión de peso a volumen cúbico oscilan entre 650 kg/m<sup>3</sup> y 750 kg/m<sup>3</sup>. En algunos casos, una parte de las exportaciones se registra por peso y la otra por volumen. Por ejemplo, si bien la mayoría de las exportaciones de madera en troza y en tabla de Indonesia se presentan en m<sup>3</sup>, algunas se citan en kilogramos. Hong Kong registra sus exportaciones de contrachapados en m<sup>2</sup>. Quizás las unidades y conversiones de volumen más variables sean las del comercio de chapas de madera y se observa muy poca uniformidad en las prácticas de los distintos países u organismos.

Las diferencias en la cubicación de madera en troza se citaron también como una causa significativa de las discrepancias en los datos del comercio. Indonesia utiliza un método de diámetro promedio y longitud más corta para determinar el volumen. Malasia emplea dos sistemas: uno para Sabah y otro para Sarawak. El estudio de Japón reveló que las diferencias en la cubicación podrían ser causantes de hasta un 10% de las discrepancias en las estadísticas del comercio con los asociados comerciales del país. Del mismo modo, la mayoría de los datos sobre la madera en rollo se obtienen "sin corteza", pero al menos un entrevistado indicó que las mediciones de la madera en rollo eran "con corteza".

### **Actividades ilegales y datos comerciales**

Las prácticas ilegales, en particular el contrabando y la clasificación errónea deliberada de productos o especies, se citaron en muchos de los informes como un factor potencial que puede contribuir a las discrepancias en los datos del comercio. Sin embargo, las discrepancias mismas no parecen ser un indicador confiable de que existe el comercio ilegal o el comercio de productos de madera ilegal porque hay demasiados factores que contribuyen también a las diferencias en las estadísticas de las exportaciones e importaciones. Vincent (2004) encontró también que las discrepancias en los datos del comercio no son indicadores confiables de la actividad ilegal: tales discrepancias se producen incluso con la actividad comercial legítima y legal.

No obstante, según varios de los estudios, las clasificaciones erróneas o la declaración de valores inferiores a los reales, ya sea para ocultar el comercio de productos ilegales o para evitar el pago de impuestos, constituyen una causa probable de discrepancias en las estadísticas. Por definición, las actividades de contrabando son difíciles de controlar o medir, y la distancia remota de algunos cruces de frontera dificultan aún más la situación. En varios de los informes se indicó asimismo que los productos ilegales pueden clasificarse o etiquetarse erróneamente o transbordarse para ocultar el país de origen, lo cual dificulta su detección a través de las estadísticas comerciales. En la encuesta realizada, siete de los ocho entrevistados indicaron que el comercio ilegal era un factor algo importante (5) o muy importante (2) en las discrepancias de los datos.

El estudio de Indonesia reveló que el contrabando es el factor más significativo en las discrepancias de los datos del comercio del país, lo cual está respaldado por el hecho de que las exportaciones declaradas por Indonesia son sistemáticamente inferiores a las importaciones declaradas por sus asociados comerciales. En algunos países, existe un incentivo evidente para la clasificación errónea de productos o la declaración de valores inferiores a los reales para eludir el pago de impuestos. En Indonesia, por ejemplo, los investigadores del estudio sugirieron que las chapas podrían estar siendo clasificadas como contrachapados para evitar el derecho de exportación del 15% aplicado a las chapas de madera. Del mismo modo, la madera verde, a la cual normalmente se le aplica un derecho de exportación, podría mezclarse en una misma consignación con la madera secada en hornos, a la cual no se le aplica ningún impuesto de exportación.

### **Transbordos y comercio triangular**

La documentación incompleta o fraudulenta de los transbordos contribuye también a las discrepancias en los datos. Algunos de los problemas se relacionan

con una administración y control deficiente de la documentación y procesado de las exportaciones o importaciones; otros son el resultado de acciones deliberadas y fraudulentas para movilizar productos ilegales o evadir impuestos. Los productos pueden moverse a través de un tercer país con documentación falsa para aprovechar los descuentos de transporte o rutas de embarque, legalizar su producción y transporte si se encuentran restringidos en el país de origen, o evitar el pago de regalías o impuestos de exportación.

La mayoría de las importaciones chinas de productos forestales tropicales de Indonesia, Malasia y Tailandia se envían a través de Hong Kong y las discrepancias en los datos surgen debido a la especificación incorrecta del origen o destino de las consignaciones. Los productos con frecuencia se someten a una transformación más avanzada o se re-exportan en Hong Kong, confundiendo así la fuente de origen inicial. Según el estudio de Malasia, las discrepancias en los datos de Malasia y China se reducen significativamente cuando se tiene en cuenta el comercio a través de Hong Kong. Debido a los procedimientos utilizados en los Países Bajos, el comercio europeo a través de los puertos holandeses se citó en el estudio del Reino Unido como una causa potencial de discrepancias en los datos. Los investigadores del estudio de EE.UU. consideraron que las discrepancias en los datos del comercio de madera aserrada entre Bolivia y Estados Unidos probablemente fuesen el resultado de transbordos (legales pero mal registrados) a través de Chile.

## Conclusiones

Las discrepancias en los datos no son exclusivas del comercio de las maderas tropicales, sino que también se producen en categorías específicas de productos de madera de elaboración secundaria, plataformas de carga y productos forestales de coníferas. Sin embargo, las discrepancias observadas en las estadísticas del comercio de maderas tropicales, en muchos casos, son muy marcadas e importantes.

En general, los datos de las importaciones tienden a ser más confiables que los de las exportaciones, porque la mayoría de los países tienen un mayor control en la inspección de las importaciones y en la recaudación de los impuestos de importación. Podría asimismo esperarse que los países que imponen derechos de exportación controlaran también las exportaciones cuidadosamente para garantizar los pagos, pero varios estudios revelaron que en estos casos ocurren discrepancias significativas debido a la subvaloración o subdeclaración de las exportaciones para evadir impuestos.

Los sistemas de recopilación y compilación de datos y de presentación de información de los organismos aduaneros tienen diferentes grados de sofisticación. En algunos casos, las discrepancias en los datos se deben simplemente a errores en el ingreso de los mismos, los cuales a su vez son una consecuencia del enorme volumen de transacciones, la falta de capacitación y/o un descuido: en algunas de las transacciones comerciales descritas en los estudios, las discrepancias podrían deberse simplemente a la colocación errónea de los puntos decimales.

Los funcionarios de aduanas y puertos no están correctamente capacitados para reconocer las especies o los diferentes tipos de productos específicos. La falta de conocimiento de las especies de madera podría facilitar el paso de la madera ilegal de especies amparadas por la CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres) a través de las inspecciones de importación o exportación.

La definición y clasificación de productos más allá del nivel de seis dígitos dentro del sistema HS no suelen ser uniformes en todos los países. Las medidas estándar y los factores de conversión también varían de un país a otro. En varios estudios se subrayó que dos factores que contribuyen a las discrepancias observadas son las clasificaciones confusas de productos y las diferencias en los métodos de cubicación de madera en rollo para presentar los volúmenes.

Los factores más comunes que causan discrepancias en las estadísticas comerciales parecerían ser los siguientes: clasificación errónea, consignaciones de una combinación de productos o especies, falta de uniformidad en las unidades de medida y factores de conversión, errores en el ingreso de datos y comercio ilegal (inclusive la evasión de impuestos). El comercio triangular y los transbordos constituyen un factor significativo en las discrepancias de los datos, especialmente

con respecto al comercio que pasa por la provincia china de Taiwán, Hong Kong y Singapur.

## Recomendaciones

Las discrepancias en las estadísticas del comercio de maderas tropicales podrían reducirse con la aplicación de una diversidad de medidas, algunas de las cuales se detallan a continuación.

### Medidas para la consideración de la OIMT

- 1) Ofrecer una orientación y/o llevar a cabo un taller para unificar las clasificaciones de productos de madera tropical, las unidades de medida estándar, las técnicas de cubicación de madera en rollo y los factores de conversión utilizados para presentar la información;
- 2) Considerar la realización de otros estudios adicionales (p.ej. para comparar más específicamente la documentación requerida en relación con la producción, el transporte y el comercio de productos forestales en los países miembros de la OIMT);
- 3) Al preparar los datos para su publicación en la *Reseña anual de la situación mundial de las maderas*:
  - a) basarse, en la medida de lo posible, en los datos obtenidos de fuentes originales y evitar la múltiple manipulación de los mismos datos;
  - b) en los casos en que los datos se recopilen en línea, considerar la posibilidad de obtenerlos directamente de las organizaciones aduaneras de los países miembros.

### Medidas para la consideración de la OIMT conjuntamente con otras organizaciones internacionales:

- 1) Brindar asesoramiento a los corresponsales de los países para asegurar una mayor uniformidad en el reconocimiento y registro de las clasificaciones del sistema HS para los productos de madera tropical (FAO, CEPE);
- 2) Co-patrocinar un taller con el fin de definir las rutinas y procedimientos comunes para verificar y garantizar la coherencia, integridad y calidad de los datos presentados (FAO, CEPE, COMTRADE);
- 3) Considerar la posibilidad de trabajar con la Organización Mundial de Aduanas (OMA) con el fin de patrocinar talleres o brindar asesoramiento técnico a los países de la OIMT en materia de recopilación de datos y aplicación de procedimientos aduaneros;
- 4) Considerar la posibilidad de trabajar con la OMA y/o la FAO para ofrecer asesoramiento técnico en el reconocimiento y registro de las especies de maderas tropicales;
- 5) Considerar la convocación de un grupo de expertos internacionales para determinar la necesidad de cambiar los códigos HS relacionados con los productos de madera a fin de facilitar la distinción entre los productos de madera tropical y los productos de maderas coníferas y templadas.

### Recomendaciones para los países miembros

- 1) Asegurar la presentación de datos comerciales más precisos a la OIMT y otras organizaciones internacionales mediante la correcta administración del cuestionario conjunto (JQ);
- 2) Patrocinar estudios de conciliación de datos con los asociados comerciales cuando los datos del comercio de productos de madera muestren grandes discrepancias y/o patrocinar inspecciones internas de los procedimientos aduaneros y los sistemas de recolección y presentación de datos;
- 3) Considerar distintas alternativas en lugar de gravámenes de exportación y/o la aplicación de normativas de modo que permitan reducir los incentivos para la clasificación errónea de productos;
- 4) En los casos en que se cuente con sistemas anticuados o ineficientes de recopilación y compilación de datos, aumentar la financiación y supervisión, ofrecer más capacitación y automatizar los sistemas.