

Los gobiernos y los importadores están atareados trazando y ejecutando políticas para la compra de madera. Es preciso la coordinación de esfuerzos

VARIOS GOBIERNOS y compañías están trazando o contemplando el establecimiento de políticas de compra, especialmente en los países desarrollados. Estas políticas son de diversa naturaleza, pero el objetivo general es obligar o alentar a los compradores a asegurarse que la madera que adquieren se ha obtenido legalmente y/o proviene de un bosque bajo ordenación sostenible. Las políticas de compra del sector público (PCP) se han establecido como una guía para los organismos gubernamentales que realizan compras de madera.

Cada año, la OIMT convoca un 'debate anual sobre el mercado' durante el período de sesiones del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales para explorar aspectos que afectan el mercado de las maderas tropicales. El debate anual sobre el mercado de 2006 se celebró en Mérida, Méjico, en mayo de este año y abordó el tema de las políticas de compra del sector público. Contó con la participación de cinco oradores y estuvo moderada por el Sr. Barney Chan de la Asociación de Maderas de Sarawak, Malasia, que además es coordinador del Grupo Asesor del Comercio de la OIMT. Este artículo resume las presentaciones y posteriores deliberaciones.

Compras en la Unión Europea

En su discurso principal, Rupert Oliver (Forest Industries Intelligence Ltd, R.U) presentó los antecedentes de la PCP en los países de la Unión Europea (UE), las fuerzas dinámicas, (sector público, industria pero principalmente las organizaciones no gubernamentales ambientales—ONGA) comprometidas y las características sobresalientes de estas políticas. Comentó que las políticas de compra de los gobiernos de la UE deberán elaborarse en armonía con las obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las directrices de compra de la UE, que establecen criterios no discriminatorios de selección de proveedores y la aplicación de las mismas reglas,

El Sr. Oliver indicó que es frecuente encontrar una política de compras guiada por la percepción pública y los medios, y no por una evaluación objetiva y que el activismo comunitario de las ONGA tiene una influencia clave. Además, observó que una PCP justa no debería incorporar un compromiso exclusivo con ninguna marca de certificación específica.

independiente de su punto de origen. Esto significa que si un organismo público decide que la madera debe comprarse en un país dado, es preciso poder rastrear la madera al bosque de origen para comprobar su 'sostenibilidad', posteriormente este requisito deberá aplicarse a la madera de otras fuentes. La Comisión Europea ha presentado un dictamen jurídico que establece que los criterios sobre la 'madera sostenible' pueden referirse a aspectos ambientales y de rendimiento sostenido de la producción de madera pero no a aspectos sociales más



¿Compras apropiadas? Un entablado de madera tropical bordea el río Sena en París, Francia. Fotografía: O. Pederson

amplios tales como los derechos de los trabajadores y de los pueblos nativos.

El Sr. Oliver señaló que algunos gobiernos miembros de la UE, (RU, Bélgica, Países Bajos, Francia, Alemania y Dinamarca) están elaborando sus propias PCP y que existe poca evidencia de coordinación y aun menos de armonización. Este podría convertirse en un problema serio para los proveedores de madera, ya que la UE cuenta con 25 países miembros. El Sr. Oliver consideró que era poco realista esperar que los proveedores adapten sus operaciones para garantizar el cumplimiento de 25 diferentes conjuntos de criterios.

Los esfuerzos formales para la elaboración de PCP solo se realizan a escala del gobierno nacional, que compra menos madera que los gobiernos locales y regionales, (de estos se considera que existen unos 200.000 en toda la UE). El Sr. Oliver indicó que es frecuente encontrar una política de compras guiada por la percepción pública y los medios, y no por una evaluación objetiva y que el activismo comunitario de las ONGA tiene una influencia clave. Además, observó que una PCP justa no debería incorporar un compromiso exclusivo con ninguna marca de certificación específica. No obstante, el Consejo de Gestión Forestal (FSC) cuenta con el reconocimiento de las ONGA, del mercadeo masivo y de promoción de marca del producto, por parte de los grandes minoristas y en consecuencia, en algunos



Deposito de madera: las políticas de compra de los grandes minoristas tales como Home Depot y Lowe's tienen gran influencia en la industria de la madera certificada en los EE.UU. *Fotografía: H. Rubin*

sistemas se está convirtiendo en una norma de facto para la certificación de la sostenibilidad. A menudo, la industria es tímida en abordar a las autoridades solamente con políticas de FSC, a pesar que estas claramente infringen las directrices de compra de la UE.

El Sr. Oliver identificó varias oportunidades y amenazas que provienen de las PCP en la UE.

Oportunidades:

- crean una demanda más sólida para la madera certificada;
- tienen el potencial de mejorar el retorno sobre la inversión en la certificación;
- reducen la competencia injusta de la madera ilegal; y
- se oponen a los esfuerzos de las ONGA de promover una sola agenda de FSC, a través del desarrollo de políticas públicas de compra basadas en las normas de la OMC.

Amenazas:

- políticas inconsistentes a escala nacional constituyen una barrera para el comercio;
- es probable que los principales beneficiarios sean los propietarios de los bosques en los países occidentales ricos;
- campañas de las ONGA concentradas en un solo aspecto conducen a un enfoque desigual;
- los requisitos de compra sobre aspectos forestales reflejan una percepción basada en los medios y no las necesidades de desarrollo sostenible de los países proveedores;
- las metas cambian constantemente para satisfacer a las ONGA; y
- los requisitos ecológicos para la madera no se equiparan con requisitos equivalentes para los productos sustitutos.

El Sr. Oliver recomendó que los productores se comprometan en el proceso de elaboración de las PCP para evitar que se les excluya del mercado.

Gradualidad en las compras de Francia

Jean Marc Roda (Centro Francés de Investigación Agrícola para el Desarrollo Internacional—CIRAD) describió el trabajo en curso para la elaboración de la política maderera francesa, desde la perspectiva del investigador. El gobierno francés ha establecido un conjunto de normas para las compras públicas que:

- aplican de forma igual a las maderas templadas y tropicales;
- aceptan todos los certificados ecológicos existentes, o incluso pruebas de legalidad o planes de manejo efectivo aprobados por terceros independientes;
- evitan una posible contradicción con los acuerdos de la OMC; y
- se aplicarán gradualmente al: 50% de las compras del sector público en el 2007 y al 100% en el 2010.

Según el Dr. Roda, las compras del sector público representan alrededor del 25% de las maderas tropicales que se importan a Francia. Los problemas que se prevén incluyen la falta de disponibilidad de productos que cumplan con los requisitos, la dificultad de identificar correctamente el origen (templadas o tropicales) del 70% de los productos y la dificultad en el control de los efectos reales de la política. La falta de disponibilidad de

madera tropical certificada en comparación con la madera templada certificada, podría crear distorsiones en el mercado de los productos de maderas tropicales. No obstante, la tendencia actual entre los países europeos consiste en aumentar el nivel de los requisitos ambientales para los productos de los bosques tropicales y ésta es una realidad que se espera continúe.

La política favorecerá a los productores ricos

El Dr. Roda mencionó los mayores efectos de las PCP en la economía de las maderas tropicales. Las políticas de compra de madera podrían crear una segregación indirecta entre algunos productores templados y tropicales o, más precisamente, entre productores con un mayor nivel de estabilidad económica y aquellos con una baja estabilidad económica. Un análisis factorial de las áreas certificadas por FSC frente a más de 200 indicadores económicos y de desarrollo, muestra una fuerte relación entre las áreas forestales certificadas y el bienestar del país. Esto permite explicar porqué solamente el 5% de los bosques certificados se encuentra en los países tropicales en desarrollo. El Dr. Roda concluyó que un aumento en los requisitos ecológicos europeos para los productos de las maderas tropicales deberá ir acompañado de medidas adicionales para atacar la pobreza y las desventajas comparativas que enfrentan los países productores.

Se amplía la política de compras de Dinamarca

Christian L. Jensen (Ministerio Danés del Medio Ambiente) presentó una visión general de las PCP de Dinamarca, que desde el 2003 incluye pautas voluntarias para la compra de maderas tropicales. En febrero del 2006, el Ministro Danés del Medio Ambiente propuso un plan de nueve puntos que amplía la política de compras del sector público a todo tipo de maderas. Una evaluación de las PCP mostró que, entre otras cosas, muchos compradores no conocen las pautas o las siguen de manera incorrecta y que las pautas necesitan concentrarse más en las necesidades específicas de los diferentes grupos de usuarios (por ej. Ingenieros de puertos, instituciones, funcionarios de compras centrales, etc).

Además, el Sr. Jensen comentó que la evaluación reveló diferencias con las PCP de otros países de la UE, respecto a criterios de legalidad, sustentabilidad y documentación, y especialmente la inclusión de criterios sociales. El enfoque inicial exclusivo de la política sobre maderas tropicales se oponía a las normas de la OMC. Asimismo, se trató de evaluar el impacto de las PCP danesas en los bosques tropicales y el comercio de maderas tropicales; por ejemplo, el Sr. Jensen indicó que el área de bosques tropicales certificados había aumentado desde el 2003 pero aceptó que probablemente las PCP de Dinamarca desempeñaban un papel menor, debido a los bajos niveles de importaciones de maderas tropicales. Igualmente, se han presentado cambios menores, pero probablemente no significativos, en el volumen de las importaciones danesas de maderas tropicales.

Poca presión sobre los proveedores de Estados Unidos

Brigid Shea (Asociación Internacional de Productos de Madera—IWPA, EE.UU.) indicó que aunque se han realizado algunas campañas de alto perfil impulsadas por la ciudad, en San Francisco, Nueva York y otros lugares, la mayor parte de las políticas de compra en los EE.UU. están impulsadas por la industria, con variaciones por industria, (papel o productos de madera sólida) y tipo de madera (maderas duras o blandas). IWPA representa a 221 compañías, pero la mayoría son pequeños negocios e incluso los mayores importadores tienen menos del 1% de participación total en el mercado, para un producto dado. Esto significa que ninguna compañía cuenta con suficiente poder en la cadena de suministro para imponer requisitos a los proveedores. No obstante, las estrictas normas antimonopolio de EE.UU. establecen que las decisiones de compra deben tomarse de forma voluntaria.

Según la Sra. Shea, estas dos características llevan a que las políticas de compra de los EE.UU. sean diferentes a las de otros países. Las compañías de los EE.UU. respetan la soberanía de los países proveedores y aceptan los certificados de exportación o las licencias como prueba de legalidad. Pocos consumidores de los EE.UU. cuentan con políticas de compra y la mayoría no ejerce presión sobre los proveedores para cualquier tipo de prueba de origen. No obstante, la IWPA visita con regularidad a los proveedores para garantizar la calidad, legalidad y altos estándares de profesionalismo y conducta en el mercado. En 1992 la IWPA aprobó dos políticas voluntarias—*Políticas ambientales para la madera y políticas de compra para la madera y los productos de madera*—que los miembros aplican de forma amplia.

Posicionamiento en el mercado

La Sra. Shea informó que las industrias de elaboración secundaria ejercen diferente presión sobre los proveedores, en relación con las políticas de compra de madera. Los grandes minoristas como Home Depot y Lowe's, que importan directamente o utilizan grandes importadores, tienen un enfoque, mientras que los miles de talleres de ebanistas, tienen otro. Un estudio de la IWPA sobre las políticas de compra corporativas en los diferentes segmentos de la industria de productos de madera, encontró que en las políticas de compra, la mayoría del mercado, no establecía exigencias a los importadores. Varios miembros de IWPA participaron en la Red Mundial de Comercio y Bosques de WWF, como una forma de posicionamiento proactivo en el mercado o una tentativa de lograr mayor participación en mercados excesivamente competitivos. No obstante, el precio, disponibilidad, calidad y consistencia suelen dominar los debates comerciales en EE.UU. y las políticas de compra tienen un menor peso.

No obstante, Home Depot y Lowe's prestan atención a los asuntos ambientales y en las páginas de internet presentan información sobre sus políticas ambientales. Aunque no suelen pagar un sobreprecio por el producto certificado, su enorme apetito por la madera juega un papel importante en el apoyo del desarrollo de la industria de madera certificada. La mayoría de las importaciones de maderas blandas provienen de Canadá, aunque un volumen cada vez mayor, llega de Europa.

Los contrachapados de maderas blandas de Brasil también han alcanzado una participación significativa en el mercado de EE.UU. y desempeñan un papel importante al ayudar a los fabricantes a producir casas de calidad, a precios competitivos. En el mercado nacional de muebles, la elaboración se está desplazando al extranjero, a China, donde las decisiones de compra de madera no se toman sobre la base de consideraciones ambientales.

Las proyecciones, sobre el futuro de las políticas de compra de madera, varían a través de la industria de EE.UU. El éxito dependerá de la demanda del mercado y de los precios competitivos porque en un mercado donde predominan los productos básicos, todos venden el mismo producto, al mismo precio. Las compañías que eligen vender productos certificados, toman esta decisión porque consideran que se beneficia a los accionistas—ya sea a través del posicionamiento en el mercado, garantizando el suministro o en respuesta a las campañas ambientales negativas. Pocas compañías han elegido la certificación solamente en base a las utilidades proyectadas. No obstante, la Sra. Shea coincidió con los otros oradores e indicó que los países productores deberán comprometerse en el proceso de políticas de compra para evitar que se les excluya del mercado.

Escepticismo sobre el papel de las políticas de compra

En las deliberaciones posteriores a las presentaciones anteriores, la industria de madera de Malasia pronunció una declaración con sus opiniones sobre el desarrollo internacional de las políticas de compra de madera, indicando que aun era incierto si el principio de la compra responsable, tendría un impacto positivo en los países productores de maderas tropicales. Sostuvo que las repercusiones de las políticas de compra, sobre el precio de la madera certificada, eran insignificantes y el costo resultante sería un disuasivo en contra de la meta final del logro de la ordenación forestal sostenible.

Las compañías que eligen vender productos certificados, toman esta decisión porque consideran que se beneficia a los accionistas- ya sea a través del posicionamiento en el mercado, garantizando el suministro o en respuesta a las campañas ambientales negativas. Pocas compañías han elegido la certificación solamente en base a las utilidades proyectadas.

El delegado de Noruega informó al público que su país se encontraba en proceso de elaborar sus propias PCP y solicitó la dirección de los miembros. El delegado de Australia puso en tela de juicio la efectividad de las PCP en el aumento de la sostenibilidad y la legalidad y se refirió a la necesidad de armonizar las diferentes PCP. Se señaló, además, que no existen pruebas suficientes del impacto de las PCP en el manejo de los bosques. El delegado de Congo subrayó la necesidad de contar con asistencia técnica para abordar el escaso avance en la certificación en los trópicos.

La Secretaría de la OIMT compiló este resumen del Debate Anual sobre el Mercado, que se celebró el 31 de mayo de 2006.