

El dilema de la caoba

La experiencia de un comerciante con los reglamentos de la CITES

por
Doug Brignole

Exportador de maderas
dbfitness@aol.com

SOY UN CIUDADANO estadounidense que trabaja en Nicaragua en la exportación de maderas tropicales. El 21 de junio de 2006, el gobierno nicaragüense promulgó la ley 585, que comprende alrededor de 16 artículos. Uno de ellos estipula que el Gobierno de Nicaragua ya no permitirá la exportación de madera aserrada. Según esta nueva ley, todas las especies de madera deben pasar por una “segunda transformación” antes de poder ser exportadas de Nicaragua. Supuestamente, el propósito de este artículo específico es forzar un aumento del nivel de ocupación en el país, así como fomentar la exportación de un producto de “valor agregado”.

Como resultado de esta nueva legislación surgieron numerosos problemas. Uno de ellos es que el TLCCA (Tratado de Libre Comercio de Centroamérica) prohíbe las “restricciones a las exportaciones”, lo que significa que si un producto está incluido en el tratado, los países signatarios no pueden permitir su exportación en una determinada forma y prohibirla en otra forma. Mi socio y yo decidimos ir a Nicaragua porque la “madera tropical aserrada” estaba incluida en el catálogo nicaragüense de productos del TLCCA. Sólo después de hacer una importante inversión en la compra de madera en troza de caoba (*Swietenia macrophylla*) nos dijeron que no podríamos exportar la madera aserrada conforme a la nueva ley.

La mayoría de los exportadores de madera aserrada no tienen el conocimiento, la maquinaria o las conexiones del mercado para la fabricación y venta de muebles de madera. Llevaría meses cumplir con todos estos requisitos, aun cuando el exportador esté dispuesto a hacer la transición a este otro sector. Sin embargo, el gobierno nicaragüense no dio ningún período de gracia, ni una cláusula de derechos adquiridos, para permitir a los exportadores transformarse gradualmente en fabricantes y/o vendedores de muebles, o simplemente salirse de sus inversiones existentes.

Otro problema ha sido que nunca se definió oficialmente la “segunda transformación”, incluso después de nueve meses de la promulgación de la nueva ley. El Instituto Nacional Forestal (INAFOR) de Nicaragua, reconociendo que debía ser un estado de transformación intermedia entre un “producto acabado” (como una silla o una puerta) y la madera aserrada, el año pasado mostró ejemplos de lo que consideraba ser el nivel mínimo de “segunda transformación”. Sin embargo, nadie del gobierno ha presentado a la fecha una clara definición por escrito, a pesar de los muchos pedidos, para lograr el tipo de precisión que se necesita. La fotografía de esta página muestra los ejemplos de productos de caoba presentados por el INAFOR el año pasado para ilustrar el nivel mínimo requerido para que el producto sea clasificado como de “segunda transformación” por los encargados de inspeccionar la madera de exportación.



Moldeado o aserrado: nivel mínimo de transformación requerido para la exportación en Nicaragua. Fotografía: D. Brignole

Esto creó otro problema. La autoridad de la CITES en Nicaragua (MARENA) anunció que no expediría certificados de CITES para la exportación de caoba procesada en este nivel mínimo de “segunda transformación”. Su razonamiento era que, aunque la caoba aserrada requiere un certificado de CITES para poder ser comercializada a nivel internacional, la caoba de “segunda transformación” ya deja de ser “madera aserrada” y, por lo tanto, no requiere un certificado de CITES.

Como no quería arriesgarme a enviar un contenedor de caoba a los Estados Unidos (nuestro principal mercado) para que después le negaran la entrada por no llevar un certificado de CITES, decidí asegurarme primero de que este tipo de transformación de la madera eximía a la caoba del requisito de un certificado de CITES según lo había indicado MARENA. Me puse en contacto con nuestro agente de importación en los Estados Unidos y le pregunté si la caoba de “segunda transformación” requería un certificado de CITES. De más está decir que mi agente no sabía lo que quería decir “segunda transformación” (parece que no mucha gente sabe su significado exacto). Me dijo que creía que aún necesitaría un certificado de CITES y me envió una copia del libro de la OIMT *Racionalizando el comercio de caoba*, que contiene una cantidad de contactos relacionados con el comercio internacional de caoba de hoja ancha.



El comienzo: una plantación de caoba de dos años establecida en una antigua plantación de plátanos en Machala, Provincia El Oro, Ecuador. *Fotografía: J. Leigh*

Así pues, envié emails a más de 40 contactos, inclusive la Secretaría de la CITES en Suiza, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) en Japón, la Asociación Internacional de Productos de Madera (IWPA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). En respuesta, me enviaron

Es importante destacar que nuestra preferencia no era exportar caoba cepillada en la superficie superior y ambos lados, con uno de los dos cantos superiores moldeado. Habíamos comprado la madera a un precio que permitía su aserrado y envío y después su venta a un precio que nos daría una ganancia razonable.

copias de la resolución de la CITES que indica que la caoba sólo necesita un certificado CITES cuando se la exporta como madera aserrada, trozas, madera terciada o chapas. Me enviaron también copias de las secciones pertinentes de los códigos del Sistema Armonizado de Clasificación Aduanera (HS), acordado internacionalmente, que define varios tipos de transformación y les asigna los códigos correspondientes. Los códigos HS claramente indican que la “madera aserrada” se clasifica con el código 4407, mientras que el código 4409 (molduras) comprende “... madera moldeada de forma continua a lo largo de alguno de sus cantos ...”. La caoba que esperábamos poder exportar tenía dos cantos moldeados de forma continua y, por lo tanto, se definía (según el sistema HS) como molduras y no como madera aserrada. Y dado que la resolución de la CITES sobre el listado de la caoba no se aplica a las molduras (ni a ningún otro producto acabado), se nos informó que si las normas se interpretaban estrictamente, no necesitaríamos un certificado de CITES.

Es importante destacar que nuestra preferencia no era exportar caoba cepillada en la superficie superior y ambos lados, con uno de los dos cantos superiores moldeado. Habíamos comprado la madera a un precio que permitía su aserrado y envío y después su venta a un precio que nos daría una ganancia razonable. Pero ahora se nos forzaba a incurrir en costos de mano de obra adicionales, más una pérdida importante de madera (en el cepillado y canteado) que no habíamos anticipado. Además, nuestro comprador no quería comprar molduras, así que pensaba cortar los cantos moldeados, lo cual llevaría también a otra pérdida de madera. Y, por supuesto, nos pagarían menos por este producto. Sin embargo, a esa altura, ya sólo queríamos tratar de recuperar nuestra inversión. Habíamos comprado alrededor de 2000 m³ de caoba en troza. Si lográbamos enviar esta caoba “transformada” a los Estados Unidos, podríamos por lo menos recuperar los gastos, que sin duda es mejor que perder la inversión total. Sin embargo, la idea de ir a Nicaragua no era para hacer negocios sin ganancias o perder dinero. Y aparentemente a Nicaragua no le preocupaba cumplir con los requisitos del TLCCA, ni causar la pérdida de inversiones extranjeras, ni la consiguiente pérdida de confianza entre los inversores del exterior.

Aproximadamente al mismo tiempo en que recibí confirmación de que las molduras de caoba no requerían certificados de CITES, me enteré de que otro exportador nicaragüense había enviado cuatro contenedores de este tipo de caoba a EE.UU., pero se encontraban detenidos en el puerto de Miami porque no tenían los certificados de CITES. Me comuniqué con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) y el Departamento de Comercio (USTD) y les pregunté cuál era el problema. Me dijeron que estaban en conversación con el Departamento de Pesca y Fauna Silvestre (DFW), así como con el Departamento de Aduanas y la Policía de Frontera, para decidir si debían permitir la importación de este tipo de caoba procesada sin el certificado de CITES. Les envié todos los materiales que había recibido de la Secretaría de la CITES, la OIMT, la IWPA y otras entidades, y les expliqué que este tipo de transformación claramente se incluía en la descripción del código 4409 del sistema HS.

Las autoridades de Estados Unidos me indicaron que necesitaban saber “cómo se utilizarían estos productos de madera”, así como el “propósito final” de este tipo de transformación de la madera antes de decidir si le permitirían entrar al país sin un permiso de exportación de CITES. Les dije que a mi entender, el lenguaje de los reglamentos de la CITES no incluía nada con respecto al “uso final” de un producto, ni al “propósito” de una transformación específica de la madera. Y, dado que el sistema HS y la CITES se basan en acuerdos o tratados internacionales, suponía que Estados Unidos se ajustaría a los mismos. Sin embargo, la Secretaría de la CITES, así como la OIMT y la IWPA, me habían dicho también que cada país tiene un margen de interpretación y puede aplicar los reglamentos de la CITES según lo juzgue adecuado dentro del marco de la Convención.

Finalmente, después de alrededor de dos meses, Estados Unidos decidió rechazar la importación de este tipo de tablas de caoba si no llegaban acompañadas de un certificado de CITES. Me dijeron que en su opinión, estas tablas se clasificaban dentro del Código HS 4407 (madera aserrada) porque no parecía que las tablas se utilizarían en ese estado. Esencialmente me dijeron que si no es un producto reconocible, como una puerta, una mesa, tablonos para pisos o paneles, entonces se lo sigue clasificando como madera aserrada. Tuve que admitir que no estábamos transformando las tablas de esta manera específica con la intención de fabricar un producto utilizable. Simplemente estábamos cumpliendo con la nueva ley de Nicaragua que requiere este nivel mínimo de transformación

para permitir su exportación. Y creíamos que este tipo de transformación debía clasificarse dentro del código HS 4409 y, por lo tanto, no necesitaba un certificado de CITES. Pero las autoridades de EE.UU. tenían otra preocupación: muchos podrían empezar a crear un canto moldeado en su madera aserrada simplemente para evitar el requisito del certificado de CITES. Los certificados de CITES son una forma de asegurar que la caoba se ha obtenido de forma legal y sostenible. Si se pudiera evitar el requisito del certificado simplemente moldeando uno de los cantos de la madera aserrada, se podría también obtener y enviar caoba ilegal.

En última instancia, lo más importante es que el país exportador y el país importador sigan las mismas normas. Si en Estados Unidos se exigen los certificados de CITES, entonces Nicaragua debería expedir tales certificados, de lo contrario se obstaculiza el comercio internacional. Así que les pedí a la CITES, la OIMT y la IWPA que se pusieran en contacto con MARENA en Nicaragua y le pidieran que comenzara a expedir los certificados de CITES para la caoba, aunque cumpliera con el requisito de "segunda transformación". Afortunadamente, MARENA aceptó expedir los certificados de CITES para todas las exportaciones de caoba ya que se los requería en EE.UU. Esta nueva flexibilidad podría deberse, en parte, a los cambios ocurridos en el gobierno nicaragüense. El ex Presidente Enrique Bolaños terminó su mandato el 9 de enero de 2007 y Daniel Ortega fue reelegido Presidente de Nicaragua. Si bien aún no se ha definido oficialmente la expresión "segunda transformación", el INAFOR ha anunciado que permitirá la exportación de tablas de caoba con sólo dos caras y dos lados cepillados, sin el requisito del canto moldeado. Esto es un avance, pero no es la situación ideal. Seguiremos teniendo alguna pérdida de madera, así como costos adicionales de transformación. Pero al menos podremos entregar un producto a nuestro comprador de EE.UU. que no requerirá el corte de los bordes, lo cual nos permitirá obtener un mejor precio por nuestra caoba nicaragüense.

Al final, pudimos ver claramente que el comercio internacional de caoba se está volviendo cada vez más difícil. Por ser una especie amenazada, siempre estará sujeta a restricciones, limitaciones y políticas contradictorias entre los distintos países en relación con su comercio. En los países como Nicaragua, muchas de las comunidades nativas dependen en gran medida de la venta de madera y consideran que el gobierno no tiene autoridad sobre sus territorios indígenas. Además, las limitaciones económicas de un gobierno del tercer mundo hacen que sea imposible controlar adecuadamente el bosque, de modo que siempre habrá un grado de actividad ilegal. Esta actividad ilegal nos afecta a los que queremos conducir un negocio legal y sostenible. La ley 585 de Nicaragua (que incluye una serie de moratorias y otras restricciones) es una demostración de los esfuerzos, aún bastante deficientes, para controlar esta actividad ilegal. Sin embargo, debido a las incertidumbres en la aplicación de la nueva ley, la actividad forestal ilegal, de hecho, ha aumentado últimamente, mientras que los que trabajamos legalmente hemos tenido que interrumpir por completo nuestras operaciones durante nueve meses para resolver problemas como los descritos en el presente artículo.

Los esfuerzos de la CITES por controlar el comercio internacional de la caoba de hoja ancha lamentablemente han provocado un nuevo obstáculo político que se debe superar en el comercio de esta especie entre los países. Tal vez el listado de la caoba en la CITES sería



El gigante del bosque: un árbol semillero de caoba en una concesión forestal del Departamento de Madre de Dios, Perú. *Fotografía: W. Nalvarte/CNF Perú*

más efectivo si se aplicara a todos los productos (inclusive los productos acabados). Sólo entonces se tendría una representación precisa del volumen de comercio internacional que está teniendo lugar con esta especie en particular y no habría discrepancias en la interpretación de las definiciones.

Desearía expresar mi sincero agradecimiento a Milena Schmidt de la CITES, Steven Johnson de la OIMT, Cliona O'Brien del WWF, Brigid Shea de la IWPA y David Brooks de la Oficina del Representante Comercial de EE.UU., por ayudarme a resolver este problema. Es muy difícil hacer negocios en un país donde las decisiones del gobierno con frecuencia parecen poco razonables o improductivas. Es bueno saber que hay gente competente y amable que pueden ayudar a resolver algunos de los problemas.

Los esfuerzos de la CITES por controlar el comercio internacional de la caoba de hoja ancha lamentablemente han provocado un nuevo obstáculo político que se debe superar en el comercio de esta especie entre los países. Tal vez el listado de la caoba en la CITES sería más efectivo si se aplicara a todos los productos (inclusive los productos acabados).