

Políticas comerciales y su influencia sobre la gobernanza forestal

M. Richards

Las políticas comerciales tienden a exagerar los efectos sobre los bosques de los actuales programas y reglamentaciones forestales, pero factores extrasectoriales como la liberalización del comercio agrícola, la estabilidad política y el progreso económico suelen influir más sobre la ordenación forestal.

Los delitos forestales han llegado a ser uno de los principales problemas en el ámbito de los bosques tropicales. La corrupción y la extracción ilegal socavan el desarrollo económico y social debilitando la fuerza de la ley y las instituciones estatales. Sus efectos medioambientales, sociales y económicos son enormes; por ejemplo, el Banco Mundial (2002) estima que la extracción ilegal de madera cuesta a los gobiernos en todo el mundo una pérdida de ingresos de por lo menos 10 000 millones de dólares EE.UU. anuales.

Las medidas de ordenación forestal en la vertiente de la oferta, como severidad en la aplicación de la ley, rara vez dan resultado sin las correspondientes acciones en la vertiente de la demanda. Entre los instrumentos potenciales para actuar sobre la demanda están las políticas comerciales adoptadas por los países productores o sus interlocutores comerciales.

Se ha despertado últimamente un gran interés por el potencial de la liberalización comercial –es decir, una reducción de los costos y las barreras que se oponen al libre movimiento de bienes y servicios– para mejorar la ordenación forestal (Rytkönen, 2003). Teóricamente, debería aumentar el precio para el exportador y reducir el precio para el importador, estimulando así el comercio. El comercio puede liberalizarse mediante reducción de aranceles de importación o exportación, supresión de barreras formales como la prohibición de exportar madera o limitación de otras medidas no arancelarias como reglamentos fitosanitarios, cupos y normas sobre calidad de los productos.

EFFECTOS DÉBILES, INDIRECTOS E INVOLUNTARIOS SOBRE LA GOBERNANZA FORESTAL

El debate sobre los efectos de la liberalización está bastante polarizado. Los partidarios del libre comercio sostienen

que el levantamiento de prohibiciones de exportar madera puede reducir la corrupción y que un comercio más libre estimula presiones de «mercado verde» como las normas de certificación y de país de origen. Muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) ecologistas, sin embargo, arguyen que un mercado más libre aumenta las presiones de la demanda sobre las prácticas de gobierno en los países más pobres, por ejemplo incrementando la corrupción en la clase política y el poder de las compañías multinacionales que buscan rentabilidad.

Los hechos son conflictivos y ambiguos. Ha habido una tendencia clara hacia la liberalización del comercio forestal en años recientes. De hecho, la mayoría de los países ha seguido protegiendo sus industrias forestales, sea mediante restricciones a la exportación (medidas no arancelarias) o mediante subvenciones a productores, y aunque han descendido gradualmente, los aranceles de importación eran ya bajos en comparación con los de otros sectores, especialmente en los países más industrializados. Por otra parte, no está claro en qué medida el levantamiento o la imposición de restricciones comerciales afecta a la demanda; por ejemplo, después de que prohibiera la exportación de madera en rollo y aserrada en 1985, Indonesia desarrolló la mayor industria del mundo de contrachapados en los primeros años del decenio de 1990.

Un estudio basado en la revisión de bibliografía y en estudios monográficos en Brasil, Indonesia y México (Richards *et al.*, 2003) reveló que, en general, las presiones comerciales influyen de manera débil, indirecta y a veces involuntaria sobre la ordenación forestal. Las políticas y presiones comerciales son imprevisibles porque se entrecruzan con otras políticas y con factores estructurales que tienen una influencia más directa sobre la gobernanza forestal.

Michael Richards es un consultor independiente radicado cerca de Oxford (Reino Unido). Este artículo se basa en el trabajo emprendido por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD) para el estudio de la FAO *Impact assessment of forest products trade in the promotion of sustainable forest management*.



S. ROSE

En Indonesia, las restricciones a la exportación de madera en rollo y aserrada han producido un exceso de capacidad industrial, lo que estimula la explotación forestal ilegal

Incentivos a la ordenación forestal derivados de la combinación de políticas comerciales y capacidad administrativa: deducciones del estudio de algunos casos

Políticas comerciales	Menor capacidad administrativa		Mayor capacidad administrativa	
	Efectos	Ejemplo	Efectos	Ejemplo
Liberalización del comercio y precios/ márgenes más altos	Mayores rendimientos de la corrupción y la extracción ilegal	México (1994-1997): aumento de la extracción ilegal tras la legislación liberalizadora y la aplicación del TLC; Federación de Rusia: corrupción y extracción ilegal, sobre todo tras la disolución del Servicio Forestal Ruso (2000)	Ordenación forestal sostenible y uso más eficiente de la madera, estimulado por réditos más altos	México (después de 1997): mejor gestión en mejores empresas forestales comunales (naturales y con capital social) (por ejemplo, interés en la certificación) gracias al estímulo de las oportunidades de mercado del TLC
Protección del comercio y precios/ márgenes más bajos	Menores márgenes de rendimiento que hacen que los administradores reduzcan los costos de cumplimiento y/o reconviertan los bosques	Indonesia: el comercio ilegal, la delincuencia y la corrupción aumentaron al prohibirse en 2001 la exportación de madera	Menores incentivos para la ordenación forestal sostenible y la eficiencia de la explotación, pero mejor control para impedir ilegalidades	Brasil: sector de exportación mejor regulado dentro de la legalidad y adopción de la certificación

Existen pruebas de que las restricciones comerciales promueven la corrupción y la ilegalidad. Las restricciones a la exportación de madera estimulan un exceso de capacidad industrial que a su vez alimenta la extracción ilegal, como ha sucedido en Indonesia, Ghana y otros países. Cuando un mercado externo es importante, las restricciones comerciales deprimen los precios nacionales de la madera, lo que disuade las inversiones en ordenación forestal. Cuando la demanda de tierras es alta y los bosques son accesibles, es probable la corta ilegal para dedicar la tierra a usos más ventajosos.

Inversamente, cuando la tierra es relativamente abundante y los recursos forestales están lejos o son inaccesibles, como en partes de la Amazonía y en Indonesia oriental, la menor rentabilidad de la explotación de los bosques debería favorecer su conservación.

No está tan claro, sin embargo, que la supresión de las restricciones comerciales mejore la ordenación forestal. En teoría, cuando se levanta una restricción comercial, debería disminuir la corrupción entre las altas autoridades, al reducirse sus poderes discrecionales y aumentar la transparencia. Sin embargo,

a menudo otros elementos de los sectores público y privado buscan con más ahínco otros ingresos.

Un estudio importante de los efectos del auge de la exportación de madera en Asia sudoriental (Ross, 2001) reveló una conexión empírica entre las presiones de la demanda de exportación, la corrupción y el fracaso institucional. Sin embargo, aunque la demanda regional de madera se ha mantenido alta, y probablemente ha aumentado con la prohibición de China sobre las explotaciones forestales, las principales causas del aumento de la corrupción y de las operaciones ilegales en Indonesia desde 1998 han sido la descentralización precipitada, la escasa capacidad de gestión y la inestabilidad política y económica crónica (Casson y Obidzinski, 2002).

POLÍTICAS COMERCIALES Y CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

Lo que más puede influir sobre los efectos probables de la liberalización comercial es la capacidad institucional o administrativa. Si ésta es insuficiente, es probable que tanto la mayor libertad comercial como una mayor protección agudicen los problemas de la ordenación forestal. Cuando mejora la capacidad administrativa, la liberalización comercial tiende a reforzar los progresos de la gestión. Por ejemplo, la reducción de aranceles y una ley forestal liberalizadora en México en la fase preparatoria del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en 1994 dieron lugar a

Las influencias del mercado verde como la certificación y las asociaciones bilaterales en el sector privado han contribuido al mejor funcionamiento del sector de la exportación en el Brasil

un gran aumento de la extracción irregular de madera (Richards *et al.*, 2003). Pero desde 1997, al implantarse una mayor reglamentación, mejoraron los niveles de gestión en el sector de las exportaciones forestales. En el Cuadro se dan otros ejemplos que presentan una visión simplificada de las interacciones entre políticas comerciales y regímenes administrativos.

El Cuadro muestra también que un comercio más libre tiende a estimular una producción más barata; en general, la efectividad del sistema reglamentista determina si los costos menores se logran reduciendo los costos de cumplimiento o gracias a una ordenación forestal más eficiente pero legal. Otra conclusión clara es que el fortalecimiento administrativo e institucional debe preceder a la liberalización comercial. La calidad de



FAO/CER000569/R. FAIDUTTI

la gestión de gobierno es la llave para la liberalización comercial, y no a la inversa (Stiglitz, 1998).

LAS PRESIONES DEL MERCADO VERDE INTERNACIONAL Y LAS DIFERENCIAS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

En Brasil, Indonesia y México, la mayor parte de la madera industrial se consume dentro del país (Richards *et al.*, 2003). Las influencias del mercado verde como

la certificación y las asociaciones bilaterales en el sector privado han contribuido a mejorar la gestión administrativa en los sectores de exportación de México y Brasil. Una importante repercusión de la certificación en el Brasil ha sido la formación de un grupo nacional de compradores, y el proceso de establecimiento de normas nacionales del Consejo de Manejo Forestal ha estimulado la participación de la sociedad civil en el desarrollo de la política forestal.

Sin embargo, se han acentuado las diferencias de gestión administrativa entre el sector de exportación más valioso y el sector interno menos valioso. Por ejemplo, la mayor atención de los medios informativos y de la administración a la caoba y al sector de exportación en el Brasil ha tenido como contrapartida un menor control del comercio interior (Richards *et al.*, 2003). En los tres países se han acentuado mucho los problemas de la gestión administrativa en el sector interno. Las presiones del mercado verde internacional pueden tener pues un efecto solamente marginal sobre la gobernanza forestal.



Cuando el mercado exterior es importante, las restricciones comerciales deprimen los precios internos de la madera, lo que disuade las inversiones en ordenación forestal

FAO/CER000569/R. FAIDUTTI



TRAFFIC SOUTHEAST ASIA/H.K. CHEN

Debido a la escasa capacidad para imponer el respeto de la ley, la prohibición de exportar madera de Indonesia en 2001 tuvo como primer efecto el aumento de las exportaciones ilegales. En la foto, madera de ramin incautada por la aduana en Port Kelang (Malasia) después de haber salido ilegalmente de Indonesia, 2003.

LAS RESTRICCIONES COMERCIALES Y LA NECESIDAD DE PLANTEAMIENTOS

REGIONALES Y MULTILATERALES

Las políticas comerciales, y en especial las restricciones comerciales, no son fiables para el logro de objetivos medioambientales y pueden tener consecuencias no deseadas (Barbier *et al.*, 1994). Por ejemplo, la prohibición por el Brasil de las exportaciones de caoba en 2001 dio probablemente impulso a la corrupción, en especial a la falsificación de especies, y desvió la caoba hacia mercados menos discriminatorios. Por la escasa capacidad para imponer la observancia de la ley, el principal efecto de la prohibición de exportar madera de Indonesia en 2001 fue el aumento de las exportaciones ilegales en lugar de su reducción (Richards *et al.*, 2003).

El comercio internacional y la disponibilidad de mercados no discriminadores favorecen también el desplazamiento de los problemas de gestión administrativa de un país a otro. En Indonesia, por ejemplo, las presiones sobre la ordenación forestal crecieron a consecuencia de la prohibición de extraer madera de China y mejoraron ligeramente la ordenación forestal en la vecina Malasia (Richards *et al.*, 2003). Los países que prohíben la corta de madera aumentan considerablemente sus importaciones

(Comisión Forestal para Asia y el Pacífico, 2001), intensificando así la presión sobre otros países con sistemas de reglamentación más débiles; como comenta Sedjo (1996), «las restricciones a la extracción de madera en algunos lugares se compensarán simplemente con aumentos en otros lugares. En una palabra, la cuestión no es si cortar o no madera, sino dónde cortarla».

Esta conclusión confirma la importancia de las iniciativas regionales sobre observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques. Sin embargo, la legislación de los países consumidores contra las importaciones ilegales de madera, aun siendo esencial, también corre el riesgo de causar efectos no deseados sobre los países productores más pobres, a menos que simultáneamente se mejore la capacidad de reglamentación y se eleven los niveles de las normas éticas y medioambientales en los mercados actualmente no discriminatorios. Cuando el control reglamentista es débil, los mayores costos de verificación de la producción legal pueden incentivar más las inobservancias. Esto nos remite de nuevo a la anterior observación de Stiglitz.

EFFECTOS EXTRASECTORIALES Y PERSPECTIVA MÁS AMPLIA
Aunque puede concluirse que la liberalización comercial forestal en sí misma

no es probable que produzca efectos importantes sobre la gobernanza forestal, en otros sectores la liberalización comercial puede repercutir considerablemente sobre los bosques, aunque las relaciones siempre pueden ser indirectas e imprevisibles. Un comercio más libre de productos agrícolas, para los que los aranceles son mucho más altos, puede presionar notablemente sobre el uso de la tierra y por consiguiente sobre los objetivos de la ordenación forestal (A. Contreras-Hermosilla, comunicación personal). Si un comercio más libre estimula los cultivos de exportación como la soja en los que es intensa la participación de capital, y si escasean las tierras, serán más probables la tala ilegal y la conversión de tierras. Los trabajadores desplazados por la producción agrícola densa en capital pueden sumarse también a las presiones fronterizas. En cambio, si la liberalización comercial estimula la agricultura más dependiente de la mano de obra, por ejemplo la horticultura de regadío, podrían reducirse las presiones fronterizas en favor de la conversión. Por otra parte, si la liberalización comercial promueve la minería y con ella la apertura de carreteras en zonas forestales, aumentarán probablemente las presiones fronterizas.

Por último, la gobernanza forestal tiene una importante dimensión en la economía política internacional. Casi todos los analistas convienen en que hay una fuerte relación entre la calidad de la gobernanza y el desarrollo económico, la estabilidad política y el progreso democrático. Los países productores más pobres como Indonesia dependen estrechamente de las exportaciones de recursos naturales, por lo que tienen problemas de «carrera a los recursos». De ahí que mientras países de ingresos medios más estables y democráticos como Brasil y México hacen algunos progresos en el sector de la exportación, Indonesia parezca atra-

pada en una espiral descendente. Aunque ello se deba en parte a las insuficiencias de la política forestal, el progreso de la gobernanza forestal depende más de factores y políticas exteriores al sector forestal. ♦



Bibliografía

- Asia-Pacific Forestry Commission.** 2001. *Forests out of bounds: impacts and effectiveness of logging bans in natural forests – executive summary*, por C. Brown, P.B. Durst y T. Enters. Bangkok, Tailandia, Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico.
- Banco Mundial.** 2002. *A revised strategy for the World Bank Group*. Washington, DC, Estados Unidos.
- Barbier, E., Burgess, J., Bishop, J. y Aylward, B.** 1994. *The economics of the tropical timber trade*. Londres, Reino Unido, Earthscan.
- Casson, A. y Obidzinski, K.** 2002. From new order to regional autonomy: shifting dynamics of “illegal logging” in Kalimantan, Indonesia. *World Development*, 30: 2133-2151.
- Richards, M., Palmer, C., Young, C.F. y Obidzinski, K.** 2003. *Higher international standards or rent-seeking race to the bottom? The impacts of forest product trade liberalisation on forest governance*. Background paper for the global project Impact Assessment of Forest Products Trade in Promotion of Sustainable Forest Management, GCP/INT/775/JPN. Roma, FAO. Disponible en: www.fao.org/forestry/foris/data/trade/pdf/richard.pdf
- Ross, M.L.** 2001. *Timber booms and institutional breakdown in southeast Asia*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Rytkönen, A.** 2003a. Market access of tropical timber. Informe presentado en la 34^a reunión del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, 12-17 de mayo de 2003, Ciudad de Panamá, Panamá.
- Sedjo, R.** 1996. Local timber production and global trade: the environmental implications of forestry trade. En W. Adamowicz, ed. *Forestry, economics and the environment*, pp. 49-67. Wallingford, Reino Unido, CAB International.
- Stiglitz, J.** 1998. *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes*. 1998 Prebisch Lecture, Ginebra, Suiza, 19 de octubre. ♦