

ECONOMÍA DE LA CERTIFICACIÓN FORESTAL¹

**VALENTINA LIRA
ALDO CERDA**

Resumen Ejecutivo

La certificación forestal es un instrumento de mercado de naturaleza voluntaria que se constituye en la respuesta al fracaso de una serie de políticas destinadas a evitar la deforestación y las prácticas no sustentables en los bosques, y que se ha transformado en una influyente herramienta de sustentabilidad sectorial, así como de posicionamiento comercial en el mercado de productos forestales.

La evidencia demuestra que quienes se han interesado en la certificación son, en general, productores de gran tamaño de países desarrollados. Al no existir premios en el precio de la madera certificada y al encarecer los costos de las prácticas silvícolas, la certificación puede desincentivar la actividad forestal en los países donde se encuentran los reservorios de biodiversidad más importantes, y donde el valor de conservación del recurso no se encuentra correctamente valorado ni es de fácil captura, lo que puede contribuir a agravar los problemas que originalmente intentaba resolver.

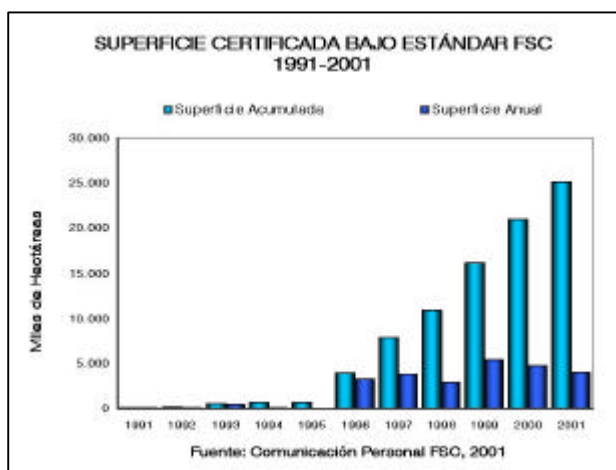
Entre otras consideraciones, en este trabajo se propone la adopción de un esquema diferenciado de requerimientos de certificación, que vaya aumentando sus exigencias en el tiempo, pero que se concentre en la resolución de los problemas ambientales más urgentes al comienzo, puede contribuir a mejorar la eficiencia y el alcance de la certificación como instrumento de sustentabilidad forestal.

¹ Versión adaptada del paper aceptado en The Second World Congress of Environmental and Resource Economists, "The Economics of Forest Certification", Monterey, California, 2002

INTRODUCCIÓN

La *certificación forestal* es una herramienta relativamente nueva, que sirve para verificar formal y voluntariamente que el manejo forestal de un determinado agente cumple con cierto estándar. Generalmente se encuentra asociada con una *cadena de custodia* de los productos originados en los bosques certificados, el cual es un procedimiento que permite asegurar que la madera proveniente de un bosque certificado no ha sido mezclada o sustituida por madera proveniente de otros bosques. El uso de ambos instrumentos da origen a un sello que sirve para unir la oferta y la demanda de productos forestales que hayan sido producidos satisfaciendo altos estándares sociales y ambientales.

Aún cuando no existen estadísticas que permitan cuantificar integralmente la magnitud del efecto de la certificación forestal en el mercado de productos forestales, se estima que a la fecha (Febrero 2001), alrededor de un 10% de los bosques productivos del mundo y un 8% de la madera comercializada disponen de algún tipo de certificación forestal internacionalmente reconocida (www.fscoax.org; www.pefc.org; www.fao.org). Analizando la evolución de la superficie certificada de una de las principales iniciativas de certificación, FSC (Forest Stewardship Council), resulta posible



apreciar el crecimiento de las prácticas de certificación forestal en el mundo en menos de una década (Figura 1). Un hecho no menor lo constituye el objetivo declarado de la Alianza Forestal del Banco Mundial y WWF para alcanzar 200 millones de hectáreas certificadas hacia el año 2005.

El desarrollo de este instrumento parte a principios de la década de los noventa fruto de la frustración generalizada entre las ONG ambientalistas derivada del fracaso de la mayor parte de los esfuerzos de distintos gobiernos y organizaciones multilaterales para revertir la degradación de los bosques, particularmente en lo que guarda relación con el proceso de deforestación (Bass y Simula, 1999). Dado que las opciones extremas de política –tipo la prohibición de acceso a mercados– chocaban con las directrices de la OMC, emergieron mecanismos alternativos, más basados en instrumentos de mercado y de naturaleza voluntaria, que prometían incentivos directos a la promoción de prácticas de manejo forestal sustentable.

OBJETIVOS DEL TRABAJO

Revisando la literatura especializada –ver Upton y Bass (1995), Bass y Simula (1999), Cerda (2000), uno puede identificar hasta diez objetivos perseguidos por la certificación forestal, algunos de índole social, otros económica y la mayoría ambiental. Para efectos de este trabajo nos concentraremos en aquellos que guardan relación con esta última dimensión de sustentabilidad y que resumiremos como: a) reducir y/o revertir el proceso de deforestación; b) mejorar el manejo silvicultural de los bosques, fomentando la multifuncionalidad de los mismos; y c) reducir los impactos ambientales de la producción forestal.

El propósito de este trabajo es analizar la efectividad de la certificación forestal en el logro de los objetivos señalados anteriormente. Para ello nos basaremos con la información y experiencias disponibles, particularmente de la iniciativa FSC, que se constituye a la fecha en la de mayor reconocimiento internacional y que cuenta con un decidido apoyo de las ONG.

LA CERTIFICACIÓN FORESTAL: ¿REDUCE LA DEFORESTACIÓN?

La lógica económica de la certificación es la reducción o eliminación de acceso a los mercados forestales –principalmente madereros, de los productores que tienen prácticas no sustentables, particularmente aquellos que no aseguran la continuidad del recurso forestal una vez producida la cosecha. Para que la certificación forestal logre este objetivo se deben verificar una serie de condiciones, a saber: a) que el comercio de productos forestales regulado por la certificación constituya una fracción significativa de la producción forestal; b) que los productores forestales que actualmente tienen prácticas no sustentables vean en la opción de certificación un negocio más rentable que el anterior y decidan modificar su *modus operandi*, y c) que no existan alternativas de uso de suelos más rentables que el de la actividad forestal.

Desafortunadamente, ninguna de las tres condiciones enunciadas se verifica en la práctica. En primer lugar, el comercio internacional de productos de madera da cuenta sólo de un 20% de la producción total (Bass y Simula, 1999), lo cual se ve agravado por el hecho de que más de la mitad de la producción mundial de madera se destina a uso combustible local, el cual no se encuentra asociado ni a mercados formales ni a formas significativas de regulación (www.fao.org).

En segundo lugar, la experiencia demuestra que los productores forestales que se han certificado o que se encuentran en vías de hacerlo corresponden básicamente a agentes de gran tamaño, mayoritariamente de países desarrollados, muy insertos en el comercio internacional de productos madereros y que no han variado significativamente sus prácticas silvícolas, ya que su performance era relativamente adecuado o de calidad superior (Thorner, 1999; www.fscoax.org). Para los productores que tienen prácticas no sustentables, que generalmente son de menor tamaño y orientados al mercado local, la certificación no ha introducido incentivos reales para modificar su forma de operar, ya que por una parte no se han verificado premios en el precio de la madera certificada (Cerdeira, 2000), y por otra la rentabilidad de prácticas silvícolas certificables es menor en muchos casos a la que actualmente pueden acceder -para un ejemplo, Howard (1996).

Finalmente, tal como ha sido demostrado para el caso de los bosques tropicales (Pearce y Moran, 1994; Swanson, 1997) elevar los requerimientos de calidad de manejo forestal no ayudará a la conservación de estos ecosistemas, porque gran parte de la presión extractiva no proviene de la maximización de la renta forestal, sino del valor alternativo del terreno para usos agropecuarios, lo que lleva en muchos casos a la adopción de quemadas para despejar la vegetación natural y habilitar rápidamente la capacidad productiva de los suelos. Así, disminuir la rentabilidad del manejo forestal por efectos de la certificación obvia el costo de oportunidad real de otras alternativas productivas, en muchos casos menos sustentables que la que se busca corregir.

LA CERTIFICACIÓN FORESTAL: ¿MEJORA EL MANEJO DE LOS BOSQUES?

Si uno analiza sólo los efectos directos de la introducción de la certificación forestal, la respuesta es afirmativa. La calidad del manejo forestal de los productores certificados es superior a la que tenían antes de certificarse, ya sea por la adopción de sistemas de gestión ambiental tipo ISO 14.001 o por el cumplimiento de determinados estándares de desempeño –FSC, PEFC, SFI u otros, (Bass y Simula, 1999). No obstante lo anterior, y tal como se señaló anteriormente, quienes se han interesado en la certificación han sido generalmente productores de gran tamaño que ya tenían buenas prácticas de manejo forestal, o, en menor medida, productores marginales que han recibido donaciones de organizaciones internacionales para certificarse.

La inexistencia de premios en el precio de la madera certificada, lleva a una opción dicotómica de aceptación o rechazo en el mercado internacional de madera, si es que éste masifica las prácticas actuales referidas a exigencias de certificación. Ello, en el discurso de quienes promueven este instrumento (Simula, 1999), podría obligar a los productores no certificados a modificar sus prácticas a fin de acceder al mercado internacional. Sin embargo, tal opción sólo sería realista si la rentabilidad alternativa a la opción de no certificarse fuera menor, y no existen antecedentes contundentes en esa dirección, sino lo contrario (por ejemplo, ver www.fao.org/forestry/fop/fopw/gfss/gfsswp/3/HTTOC.HTM). El peligro “natural” es que los productores marginales que vean cerrarse sus mercados de exportación traten de liquidar sus activos con nulas consideraciones de sustentabilidad, o que sólo se orienten a mercados locales con bajos estándares de performance.

Aún más, las presiones actuales de las distintas opciones de certificación van en la dirección de asegurar la multifuncionalidad de los bosques, pero a una escala espacial mínima, lo que en muchos casos no sólo es ineficiente (Vincent y Binkley, 1993), sino inviable para productores marginales (para una excelente discusión de Microsustentabilidad y Macrosustentabilidad, ver Raga, 2000).

LA CERTIFICACIÓN FORESTAL: ¿REDUCE LOS IMPACTOS AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD FORESTAL?

Tal como en el caso de la pregunta anterior, la respuesta difiere si uno se concentra sólo en los efectos directos de la certificación, o si analiza las consecuencias indirectas de la misma. Para los agentes que se han certificado y/o se encuentran en vías de hacerlo, resulta válido responder positivamente a la pregunta enunciada. Mas, en sus efectos globales la certificación no ha ayudado a los objetivos que originalmente perseguía, ya que: a) es inequitativa para los productores marginales, por cuanto sólo los productores de mayor tamaño o los cercanos a los mercados sensibles, pueden afrontar los elevados costos de transacción que implica; b) es inequitativa para la actividad forestal, ya que el aumento de costos derivado de las prácticas de certificación (entre 5 y 25%, www.fao.org/forestry/fop/fopw/gfss/gfsswp/3/HTTOC.HTM) desfavorece la opción de la madera frente a productos sustitutos que generalmente se obtienen a partir de recursos no renovables y que demandan un requerimiento energético varias veces mayor en su extracción y uso -Simula, 1999; Koch, 1992, y c) introduce incentivos perversos, ya que al exigir niveles de performance ambiental no diferenciados en la práctica, induce a los productores marginales a prácticas cortoplacistas no sustentables.

¿CÓMO MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LA CERTIFICACIÓN FORESTAL?

Un análisis balanceado exige reconocer que la certificación forestal no es el único, ni necesariamente el mejor instrumento para alcanzar los objetivos que ésta persigue. Sobre la base de la experiencia en ésta y otras áreas que enfrentan requerimientos crecientes de sustentabilidad, es que se proponen cinco elementos de política que podrían mejorar el performance de esta herramienta, habida consideración que se considera que su uso continuará ampliándose en el mercado de productos forestales:

- 1) Pragmatismo: en la búsqueda de un manejo forestal sustentable hay que evitar tentaciones de perfección (Spears, 2000). Cuando se analizan los requerimientos de los diversos estándares no al nivel de principios, sino de sus respectivos criterios e indicadores, muchas veces parece olvidarse la existencia de rendimientos marginales decrecientes en la efectividad de los mismos. Tal como se ha señalado extensamente a lo largo de este trabajo, tal situación reviste el peligro real de dejar fuera del juego a los agentes marginales que operan en las áreas más "sensibles". Una opción intermedia es diferenciar los requerimientos de certificación en el tiempo de acuerdo al tamaño o importancia de los productores, estableciendo como base ciertos requerimientos mínimos, tales como que la cosecha no supere el crecimiento del recurso en un período de tiempo adecuado, o la obligación de asegurar la reforestación de las áreas cosechadas.
- 2) Equidad: la dinámica actual de la certificación forestal resulta imposible de financiar para productores marginales, salvo que estén apoyados por financistas externos o que se introduzcan cambios regulatorios en los esquemas de certificación existentes (Markopoulos, 1998, 1999a y 1999b). La equidad Norte-Sur tan intensamente preconizada (www.fscoax.org), requiere entonces de un necesario período de adaptación. Una solución de requerimientos diferenciados por tipo de productor como la enunciada anteriormente, unido a la lógica de mejoramiento continuo que impera en la mayoría de los esquemas de certificación, sí podría proveer los incentivos correctos para la solución de los problemas más graves y urgentes de sustentabilidad forestal.
- 3) Focalización: el escalonamiento de los requerimientos de certificación, al ayudar a los productores marginales a incorporarse a las prácticas de manejo forestal sustentable, ayudará a identificar por defecto a quienes operan bajo los estándares mínimos requeridos, y por ende a focalizar mejor otros instrumentos de política para la regulación del uso y conservación de los bosques.
- 4) Participación representativa: una de las características distintivas de los esquemas de certificación existentes es la necesidad de validar su credibilidad por medio de una adecuada participación ciudadana para operacionalizar las distintas dimensiones de la sustentabilidad forestal. Esta participación se canaliza fundamentalmente a través de la incorporación de ONG a las distintas instancias de generación y fiscalización de los estándares. Tal práctica resulta razonable en los países desarrollados, habida consideración del número y variedad de organizaciones existentes. Sin embargo, en los países no desarrollados, las ONG no sólo son menores en número, sino que además su carácter de incipientes no les permite cubrir el amplio espectro de preferencias e intereses de la población, limitándose la participación efectiva en las instancias de certificación a entidades de carácter multinacional o a otras que cuentan con

financiamiento externo, con el consiguiente riesgo de replicación de agendas externas, las que sólo por azar coincidirán con el respeto a las realidades locales. En razón de lo anterior, el ejercicio de participación representativa adquiere un rol no menor dentro de cualquier iniciativa de certificación en países no desarrollados.

- 5) Complementariedad: la otra cara de la situación descrita anteriormente la constituyen aquellos países del Tercer Mundo donde la actividad fiscalizadora del gobierno es débil o inexistente, y donde el rol de las ONG constituye en muchos casos un sustituto irremplazable para el logro de la sustentabilidad forestal (www.economist.com).

CONCLUSIONES

La certificación forestal es un instrumento de mercado de naturaleza voluntaria que se constituye en la respuesta alternativa de la década del noventa al fracaso de una serie de políticas destinadas a evitar la deforestación y las prácticas no sustentables en los bosques.

La evidencia hasta la fecha demuestra que quienes se han interesado en la certificación son, con contadas excepciones, productores de gran tamaño de países desarrollados. Al no existir premios en el precio de la madera certificada y al encarecer los costos de las prácticas silvícolas, la certificación puede desincentivar la actividad forestal en los países donde se encuentran los reservorios de biodiversidad más importantes, y donde el valor de conservación del recurso no se encuentra correctamente valorado ni es de fácil captura, lo que puede contribuir a agravar los problemas que intentaba resolver.

Entre otras consideraciones, la adopción de un esquema diferenciado de requerimientos de certificación, que vaya aumentando sus exigencias en el tiempo, pero que se concentre en la resolución de los problemas ambientales más urgentes al comienzo, puede contribuir a mejorar la eficiencia y el alcance de la certificación como instrumento de sustentabilidad forestal.

BIBLIOGRAFÍA

BASS S. (1998), *Introducing Forest Certification*, European Forest Institute, Discussion Paper 1

BASS S. AND SIMULA M. (1999), *Independent Certification/Verification of Forest Management*, Background Paper, World Bank/WWF Alliance Workshop, Washington DC

CERDA A. (2000), *Visión General del Mercado de la Certificación Forestal*, Background Paper, SILVOTECNA XV, "Certificación Forestal: Situación Actual y Desafíos Futuros", Chile

HOWARD A, RICE R AND GULLISON R (1996), "Simulated financial returns and selected environmental impacts from four alternative silvicultural prescriptions applied in the neotropics: a case study of the Chimanés Forest, Bolivia", *Forest Ecology and Management* 89: pages 43-57

IRVINE D. (1999), *Certification and Community Forestry: Current Trends, Challenges and Potential*, Background Paper, World Bank/WWF Alliance Workshop, Washington DC

KANOWSKI P, SINCLAIR D. AND FREEMAN B. (1999), *International Approaches to Forest Management Certification and Labelling of Forest Products: A Review*, AFFA, Australia

KOCH P. (1992), "Wood versus non-wood materials in residential construction: Some energy related global implications", *Forest Products Journal* 42(5): 31-42

MARKOPOULOS M. (1998), *The Impacts of Certification on Community Forest Enterprises: A Case Study of the Lomerio Community Forest Management Project, Bolivia*, Forestry and Land Use Series No 13, IIED, London

MARKOPOULOS M. (1999a), *The Impacts of Certification on Campesino Forestry Groups in Northern Honduras*, Oxford Forestry Institute

MARKOPOULOS M. (1999b), *Community Forest Enterprise and Certification in Mexico: A Review of Experience with Special Reference to the Union of Zapotec and Chinantec Forestry Communities, Oaxaca*, Oxford Forestry Institute

PEARCE D. AND MORAN D. (1994), *The Economic Value of Biodiversity*, Earthscan, London

RAGA F. (2000), *The Private Sector and Sustainable Forest Management: A Private Perspective from South America's Southern Cone*, International Workshop of Experts on Financing Sustainable Forest Management, Oslo, Norway, 22-25 January 2001

SIMULA M. (1999), *Certification of Forest Management and Labelling of Forest Products*, Discussion Note on Main Issues, World Bank

SPEARS J. (2000), *Global Vision Research Project, Summary of Main Findings Emerging from Phase 1 and their Implications for Further Research*, World Bank-WWF Alliance, Washington D.C.

THORNBER K. (1999), *Overview of Global Trends in FSC Certificates* [www.iied.org/psf]

UPTON C. AND BASS S. (1995), *Forest Certification Handbook*, Earthscan, UK

VINCENT J. AND BINKLEY C. (1993), "Multiple-Use Forestry", *Journal of Land Economics*, Volume 69, Number 4, pp 370-76