

Certificación forestal (II):

Una opción medioambiental de vanguardia para Chile

La implementación de la certificación forestal en Chile constituye una solución idónea para contrarrestar las debilidades de la legislación nacional en vigencia y, a la vez, para proteger la presencia del país en los mercados internacionales. Varias señales en el ámbito forestal indican que hoy es perfectamente factible un avance en este sentido.

Hale E. Sheppard**

Los programas de certificación de la madera pueden desempeñar un importante papel en la reducción de los efectos ambientales tanto directos como indirectos de la explotación comercial de los bosques. En Chile, donde se puede decir que ni los acuerdos internacionales sobre el desarrollo forestal sustentable ni la legislación nacional han podido enfrentar la situación ambiental adecuadamente, la introducción de un programa de certificación como una medida adicional, parece factible e incluso necesaria por varias razones¹.

En primer lugar, las empresas forestales chilenas ya han iniciado la certificación. Se supone que tal iniciativa será acogida en el sector forestal sin demasiada resistencia puesto que varias empresas ya reconocen la importancia de la gestión ambiental.² Se sostiene que “es un hecho” que las empresas forestales en Chile comprenden que la gestión ambiental figura hoy entre las prioridades corporativas y, como resultado, éstas han tomado medidas sustanciales que muestran esta preocupación por la ecología.³

En segundo lugar, el gobierno chileno se ha mostrado dispuesto a tomar medidas. Pese a las críticas prevalecientes al respecto, a raíz de una formidable presión pública recientemente el gobierno chileno se ha mostrado dispuesto a tomar

medidas más drásticas para proteger ciertos aspectos del medio ambiente. En cuanto a los bosques nativos, esta voluntad gubernamental se refleja en el proyecto de certificación iniciado por el Instituto Forestal (INFOR).⁴ Según esta entidad, el objetivo del programa es crear la capacidad técnica y profesional que facilite el acceso sin restricciones ambientales del sector forestal chileno al mercado mundial. Para alcanzar tal meta, se establecerá un procedimiento de certificación nacional que garantice a los consumidores “que los productos que ellos adquieren y utilizan, provienen de bosques comerciales bajo manejo sostenible en el tiempo y compatible con la conservación del medio ambiente.”⁵

En tercer lugar, el *Forest Stewardship Council* (FSC) -una de las iniciativas internacionales de certificación- ya pretende introducir un programa en Chile, con la mediación del Comité Pro Defensa de la Fauna y Flora (CODEFF), miembro de FCS, que lidera un Grupo de Trabajo cuya función primordial es fijar los estándares que servirán “como referencia para la ejecución de labores de certificación a nivel de las empresas o propietarios forestales.”⁶ En términos concretos, se pretende establecer un catálogo preliminar de estándares que posteriormente se probarán bajo las condiciones prácticas en unidades demostrativas, verificando de esta

* Editado por Ambiente y Desarrollo a partir del trabajo “Certificación forestal: una solución alterna a la destrucción de los bosques nativos chilenos”, que formó parte de la tesis del autor para el título de Magister en Derecho Internacional (U. de Chile)

** Licenciado en periodismo, U. de Kansas; Maestría en Estudios Latinoamericanos, U. de Kansas; Doctorado en Derecho, U. de Kansas; Magister en Derecho Internacional, U. de Chile. Abogado en el estudio jurídico Jorden Burt LLP (Miami, Florida). E-mail: halesheppard@hotmail.com

manera su aplicabilidad conforme al contexto regional y local.⁷ Tales estándares, según el itinerario del CODEFF, estarán elaborados para el año 2000.⁸

Cuarto, la certificación se presenta como una buena opción para complementar los instrumentos deficientes. En calidad de una herramienta complementaria, la certificación suele funcionar bien en los países donde se perciben debilidades en las leyes nacionales y los instrumentos multilaterales. En Chile, es posible argumentar que la legislación en vigencia relacionada con la protección de los bosques nativos es inadecuada y, por consiguiente, la certificación podría desempeñar un papel trascendental, sobre todo mientras la situación jurídica se esclarezca.⁹

Quinto, existe en el país voluntad pública para velar por los recursos naturales -entre ellos el bosque nativo- elemento considerado indispensable en la implementación exitosa de un programa de certificación.¹⁰ Tal disposición generalizada a proteger los bosques nativos se ha constatado a través de encuestas públicas, con la participación en eventos puntuales de gran envergadura como el caso del proyecto Río Cóndor y con la iniciativa de introducir un programa de certificación en Chile.

Por último, Chile es un país deseoso de insertarse aún más en el mercado global, por lo que está atento a lo relacionado con las tendencias de certificación en varios ámbitos. En cuanto al sector forestal, de acuerdo a las señales percibidas, se observa que la certificación se puede transformar en un requisito para mantener el acceso y una posición de liderazgo en los mercados mundiales.¹¹ De acuerdo con un experto nacional, en Chile, la certificación es un tema de prioridad desde varias perspectivas: "Globalmente, está relacionada (...) con la propia imagen del país forestal que se ha ganado Chile en el comercio mundial, por lo que no es consistente visualizar el futuro desarrollo forestal dissociado de la certificación, por voluntaria que ésta sea."¹²

La necesidad de certificar

Aunque se argumenta que en ciertos países la certificación no tendrá un efecto sustancial debido a que la proporción de madera que se coloca en el mercado internacional es mínima, el caso chileno es distinto por varias razones.¹³ Primero, se estima que el 75% de la producción maderera chilena es exportada.¹⁴ Segundo, dos de los destinos más significativos para las exportaciones chilenas, Europa

Beneficios ambientales de la certificación

La certificación forestal puede expresarse en beneficios de distinta índole, entre los que destacan los comerciales, como el acceso a los "mercados verdes" que han aumentado especialmente en Europa y Estados Unidos; beneficios empresariales asociados a aumentos de eficiencia en el uso del agua, energía y materias primas, reducción de gastos de limpieza, multas y otros problemas legales; y beneficios ambientales.

Entre estos últimos, uno de los argumentos de la certificación que se esgrime con mayor fuerza es la protección del bosque nativo. Si se aplicaran los programas de certificación en conformidad estricta con los criterios establecidos, se estima que la industria basada en los productos del bosque nativo, además de proteger este recurso, podría fructificar. Al respecto se ha señalado que las exigencias ambientales de la certificación no excluyen el uso de los bosques naturales. Los programas de certificación "sólo obligan a realizar la producción forestal con criterios técnicos de mantención del recurso y a una utilización sin deterioro ambiental". El beneficio, se argumenta, es que mediante la silvicultura, no sólo se evitan los problemas ecológicos sino que se logra mejorar sustancialmente la producción del bosque, aspectos importantes para desarrollar la actividad industrial del sector.

Fundamentándose en los criterios del *Forest Stewardship Council*, se sostiene que en Chile el énfasis de la certificación debe centrarse primero en las plantaciones, ya que su manejo sustentable conducirá a la protección del bosque nativo**. Se enfatiza, no obstante, que debido a la interrelación tan estrecha entre las diversas industrias en el sector forestal, la certificación en ambos sectores -el bosque nativo y las plantaciones- es necesario para su sobrevivencia mutua.

* Schmidt, Harald. *Requerimientos ambientales en el comercio internacional a las maderas provenientes del bosque nativo*, Corporación Forestal Nacional, Chile, 1995, p.2

** Lara, Antonio. "Certificación forestal: una necesidad para la conservación de los bosques en Chile," *Bosque Nativo*, Boletín de Divulgación No.16, Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo, Chile, marzo 1998, p.17.

y los EE.UU., tienen estándares ambientales relativamente altos en cuanto a los productos madereros.¹⁵ Además, a raíz del acuerdo bilateral Chile-Canadá, más productos madereros chilenos se venderán en Canadá, otro país que se caracteriza por sus regulaciones ambientales estrictas.¹⁶ Finalmente, la certificación será efectiva para proteger los bos-

ques nativos, porque en el futuro cercano Chile se verá obligado a aumentar el monto de productos de bosques naturales en los mercados mundiales.¹⁷

En conclusión, se percibe claramente que la necesidad de Chile de mejorar el manejo de la cuestión ambiental es urgente, máxime en lo que concierne a la protección de los bosques nativos. Estos bosques han sido y siguen siendo destruidos y sustituidos. Tal erradicación, independientemente de los beneficios económicos que pueda traer al país a corto plazo, conllevará múltiples ramificaciones negativas al medio ambiente. Con el fin de mitigar estos perjuicios ambientales, se ha introducido el concepto de Desarrollo Forestal Sustentable (DFS), que pretende asegurar la utilización racional de los bosques, abarcando tres componentes en forma simultánea: lo económico, lo social y lo ambiental.¹⁸ Tanto a nivel global como en Chile se coincide en que, a raíz de la tasa de destrucción de los bosques naturales que en la actualidad se registra, la implementación del DFS es indispensable.

Según numerosos expertos en el tema, una posi-

ble solución sería la introducción de un acuerdo internacional de carácter vinculante puesto que las iniciativas nacionales no han logrado detener la destrucción de las reservas planetarias de bosques nativos.¹⁹ Un acuerdo de esta índole, sin embargo, parece inviable en el futuro cercano a causa de diversos factores en su contra, a saber: las dificultades de la implementación de un instrumento de derecho público,²⁰ el temor de interferir con los esfuerzos ya iniciados,²¹ la amplitud del tema de la protección de los bosques nativos,²² y la reticencia de los países en desarrollo a comprometerse.²³

Como resultado de la ineffectividad de los mecanismos introducidos hasta la fecha, la improbabilidad de que se diseñe una convención obligatoria en la materia en los próximos años, se piensa que la implementación de un programa de certificación forestal en Chile constituye una solución idónea para contrarrestar las debilidades de la legislación nacional y, a la vez, proteger la presencia del país en los mercados internacionales. **AD**

Notas y referencias bibliográficas

Resumen

Los programas de certificación de la madera pueden desempeñar un importante papel en la reducción de los efectos ambientales tanto directos como indirectos de la explotación comercial de los bosques. En Chile, la implementación de un programa de certificación forestal constituye una solución idónea para contrarrestar las debilidades de la legislación nacional en vigencia y, a la vez, proteger la presencia del país en los mercados internacionales. Hay varias señales que indican que hoy es factible un avance en este sentido. Entre ellas destacan: algunas empresas forestales chilenas ya han iniciado la certificación; el gobierno chileno se ha mostrado dispuesto a tomar medidas; el Forest Stewardship Council (FSC) —una de las iniciativas internacionales de certificación— ya pretende introducir un programa en Chile, con la mediación del Comité Pro Defensa de la Fauna y Flora (CODEFF); existe en el país voluntad pública para velar por los recursos naturales —entre ellos el bosque nativo— elemento considerado indispensable en la implementación exitosa de un programa de certificación. Por último, cabe destacar que Chile es un país deseoso de insertarse aún más en el mercado global, por lo que está atento a lo relacionado con las tendencias de certificación.

Abstract

Wood certification programs can serve an important role in the reduction of direct and indirect environmental effects arising from commercial exploitation of forests. In Chile, the implementation of a forestry certification program constitutes a suitable solution for counteracting the weaknesses of current national legislation, and in turn, protects the position of the country in international markets. There are various signs that indicate this is something practical to achieve today. Among the indications the following can be highlighted: some Chilean forestry companies have already initiated certification; the Chilean government has demonstrated a willingness to take measures; the Forest Stewardship Council (FSC)—one of the international certification bodies—already intends to introduce a program in Chile, with the mediation of the Committee in Defense of Fauna and Flora (CODEFF); there is sufficient public concern for protecting natural resources—including among others, native forests—an element considered to be indispensable for the successful implementation of a certification program. Finally, it should be emphasized, that Chile is country desirous of even further insertion in the global market, and therefore is attuned to certification tendencies.

- (1) **Kalin, Mary.** "Recomendaciones ecológicas para el proyecto forestal Río Cóndor," en *Ambiente y Desarrollo*, Chile, diciembre 1995, p.78.
- (2) **Blanco, Hernán & Nicola Borregaard** (1998). En "MERCOSUR y Medio Ambiente", CIPMA, , p.193.
- (3) **Malman, Sanford.** "ISO 14000: Nuevas orientaciones ambientales y desempeño de la empresa chilena" en *Ambiente y Desarrollo*, Chile, diciembre 1995, p.45.
- (4) **Unda, Alfredo** (1997) "Alcance de los sistemas de certificación forestal y marco de referencia" Trabajo de Contrato de Asesoría Técnica, Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Forestales.
- (5) **Instituto Forestal.** "Diseño de un procedimiento para la certificación del manejo forestal: regiones octava, décima y duodécima", Chile, 2 marzo 1998.
- (6) **Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora**, en *Bosques Templados*, Chile, No.7, Año 6, abril 1998, p.4.
- (7) **Hernández, René.** "La iniciativa de certificación forestal," en *Bosque Nativo*, Boletín de Divulgación, Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo, Chile, junio 1998, pp.23-24.
- (8) **Arnold, Franz.** "Poderosa variable de mercado," en *Chile Forestal*, junio 1998, p.42. Se señala que la creciente exigencia de los mercados en materia ambiental hace imperativo para las empresas el empleo de este instrumento.
- (9) **Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora**, en *Bosques Templados*, No. 6, Año 6, enero 1998, p.2. De acuerdo con el Catastro y Evaluación de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile completado en 1997, los bosques nativos aún están sometidos a procesos destructivos en todo el país, salvo en las zonas extremas y menos accesibles.
- (10) **Delmastro, Roberto.** "Política y Legislación Forestal en un Mundo Globalizado," en *CORMA*, Chile, febrero 1997, p.30. Según el autor, a pesar de todas las razones por las

cuales la certificación es viable en Chile, aún se sabe que el funcionamiento exitoso de tal programa requeriría un esfuerzo por toda la sociedad chilena, pues "certificar productos implicará llegar a las más profundas raíces de todo el quehacer forestal, desde una adecuada política y legislación forestal (...) una sólida base científica (...) hasta un cohesionado consenso nacional de los principios que deben regir para un manejo sustentable de los recursos forestales."

- (11) Véase, por ejemplo: **Schmidt, Harald**. "Requerimientos ambientales en el comercio internacional a las maderas provenientes del bosque nativo," Corporación Nacional Forestal, 1995, p.1. Según con el autor, las propuestas más avanzadas incluyen normas de marcación de la madera y un 'sello de calidad' para garantizar al consumidor que el producto efectivamente procede de una explotación sustentable. Aunque hasta la fecha no se aplican medidas concretas y el comercio de madera de bosques naturales prospera sin mayores trabas, "los gobiernos se verán obligados a tomar medidas en el corto plazo, presionados por la gravedad del problema y por la importancia política que se concede al tema en la opinión pública."; **World Wide Fund for Nature**, "Diseño de una estrategia para la promoción de la certificación entre las empresas forestales de Chile," Chile, 1998, p.1. Según este grupo internacional, la certificación ambiental es "un proceso mundial y creciente del cual Chile no puede hacer abstracción si quiere poseer algún nivel de liderazgo entre los productores del hemisferio sur."
- (12) **Leal, Carlos**. "Certificación Forestal en Chile: Forest Stewardship Council," en Bosque Nativo, Chile, No.16, marzo 1998, p.19.
- (13) **Jean-Pierre Kiekens**, "Eco-Certificación: tendencias internacionales e implicaciones forestales y comerciales," Environmental Strategies Europe (ESE), 1997. Se estima que sólo el 18% de la madera cosechada entra en el comercio internacional, mientras que la madera tropical se usa casi exclusivamente en el país de origen para calentar y cocinar. Como resultado, algunos autores han sostenido que el problema de la degradación de los bosques "constituye una cuestión fuera del área de intercambio comercial."
- (14) **Scholz, Imme**. "Medio ambiente y competitividad: el caso del sector exportador chileno," Instituto Alemán de Desarrollo (IAD), Berlín, 1994, p.2.
- (15) **Merino, Ricardo**. "Balance de exportaciones forestales en 1997: crece el valor agregado," en Chile Forestal, abril 1998, pp.42-45. Aunque el mercado japonés todavía es el más importante para Chile recibiendo el 20% de las exportaciones forestales, los EE.UU. y Europa son casi equivalentes, comprando anualmente el 18% y 19%, respectivamente.
- (16) "Canada to Negotiate Pact with Chile to Ease NAFTA Accession," en BNA International Trade Daily, 4 enero 1996.
- (17) **Clapp, Roger**. "Creating Competitive Advantage: Forest Policy as Industrial Policy in Chile," en Economic Geography, Vol.71, No.3, p.273. Clapp explica que por el hecho de que el país empezó a invertir en plantaciones desde hace décadas, ha logrado mantener una ventaja en los mercados internacionales. Sin embargo, "las ventajas son transitorias y los exportadores futuros de madera enfrentarán numerosos competidores a bajo precio (...) porque la tecnología de las plantaciones se adopta con tanta facilidad." Como resultado, Chile estará obligado a diversificar, aumentando así el monto de productos de los bosques nativos que se exportan.
- (18) **Pérez Silva, Enrique**. "Bases constitucionales del derecho del medio ambiente," en Revista del Abogado, Colegio de Abogados de Chile, No. 8, noviembre 1996, p.30.
- (19) **Inter-American Development Bank**, Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment. En Our Own Agenda, Chile, 1992, pp.81-87. Se sugiere que la implementación de un acuerdo internacional no sólo aliviaría tensiones que ya se han convertido insostenibles sino también ayudaría a posibilitar una nueva era de prosperidad global. Véase también: Staffin, Elliot B. "Trade Barrier or Trade Boon?: A Critical Evaluation of Environmental Labelling and Its Role in the Greening of World Trade," en Columbia Journal of Environmental Law, 1996, pp.272-273. A juicio del autor, debido a las limitaciones de la certificación ecológica, a largo plazo la deforestación sólo puede solucionarse dentro del marco de un tratado internacional.
- (20) **Roht-Arriaza, Naomi**. "Shifting the Point of Regulation: The International Organization for Standardization and Global Lawmaking on Trade and Environment," en Ecology Law Quarterly, 1995, pp.3-4. Según la autora, el sistema de derecho público a menudo se caracteriza por demoras prolongadas en negociación, obligaciones sustantivas débiles, fiscalización inadecuada, compromisos de recursos que nunca se materializan y sanciones inefectivas. Se menciona, además, que un tratado internacional requiere que los estados signatarios promulguen normas nacionales para cumplir con las exigencias adquiridas. Sin embargo, "suponiendo la mejor voluntad política, una carencia de recursos económicos, de personal nacional capacitada y de habilidad administrativa, suelen impedir el funcionamiento del instrumento." Como resultado, la autora sostiene que, a lo mejor, el uso del derecho público internacional es un "anacronismo."
- (21) **Swanson, Steve**. "Forest Treaty Out on a Limb," en Chicago Tribune, 26 junio 1997. Los EE.UU., Brasil y Australia se opusieron a un tratado forestal internacional puesto que, según estos países, negociaciones adicionales sólo servirían para obstaculizar los esfuerzos para eliminar prácticas forestales destructivas que ya se están gestionando. Véase también: **Hogue, Cheryl**, "Environmentalists Working to Stop Creation of Global Treaty on Forests," en BNA National Environmental Daily, 3 febrero 1997 y "Reject Idea of Global Forest Convention, Environmentalists Tell World Governments," BNA National Environmental Daily, 11 febrero 1997. En estos artículos, se destacan tres razones para no implementar un acuerdo internacional forestal: (i) el temor que los países procuren explotar los bosques existentes lo más rápido posible antes de que se promulgue un tratado global con reglas estrictas, (ii) la teoría que un tratado internacional conduciría "al denominador común más bajo," y (iii) la idea de que un tratado interferiría en una manera exagerada en los esfuerzos de certificación forestal.
- (22) **Byron, Neil**. "The Advantages and Disadvantages of a Legally-Binding Global Forest Convention," en European Forest Institute News (EFI), agosto 1997. Se argumenta que la protección de los bosques nativos contempla tantos temas como los derechos humanos, el medio ambiente, el comercio internacional, etc., que no es recomendable procurar negociar un tratado que incorpore todo.
- (23) **Shihata, Ibrahim F**. "Implementation, Enforcement and Compliance with International Environmental Agreements: Practical Suggestions in the Light of the World Bank's Experience," en Georgetown International Environmental Law Review, 1996, p.37, 40-41; **Royer, Matthew B**. "Halting Neotropical Deforestation: Do the Forest Principles Have What it Takes?" en Duke Environmental Law and Policy Forum, 1996, p.105, 106.