

Los mecanismos de verificación de legalidad de la madera frente a la certificación forestal Timber legality mechanisms against forest certification

Serra, C. y Burns, S.L.

LISEA (Laboratorio de Investigación en Sistemas Ecológicos y Ambientales) UNLP

Abstract

Illegal logging and trade are one of the most important issues in world politics. As a result, many different international policies designed to tackle these issues have been developed. Although the role of state actors in certification mechanisms has been previously analyzed, it is still unknown how the main non-state players in certification act against the emergence of legality mechanisms. The case of Argentina presented in this paper shows how a coalition between international actors and land owners, gathered through forestry associations have managed to create a timber legality verification mechanism, even with financing from the national state.

Keywords forest resources, state actors, transnational regimes

Resumen extendido

La ilegalidad de la madera y su comercialización han sido unos de los principales problemas referentes al sector forestal, vinculado fuertemente con la deforestación, sobre todo en países tropicales. Tras el fracaso de la Cumbre de Río para desarrollar un mecanismo legalmente vinculante que regule el manejo de los bosques, y ante la falta de iniciativas exitosas de los estados para controlar el desmonte y la deforestación, distintos actores privados como ONGs y grandes consumidores, desarrollaron los mecanismos de certificación forestal como una alternativa que permitiera promover el manejo forestal sustentable y así frenar la deforestación. Estos mecanismos se establecieron en la década del 90 como mecanismos voluntarios de certificación de manejo forestal sustentable y de cadenas de custodia de productos forestales (eg. FSC, PEFC). Si bien se desarrollaron como regímenes transnacionales, donde actores privados establecen los estándares a cumplir y estas actividades son certificadas por terceros independientes, trabajos recientes han demostrado la importancia de los actores estatales, tanto promoviendo como bloqueando estos procesos (Bartley, 2014; Gulbrandsen, 2014; Maryudi, 2015; Burns *et al.*, 2016; Astori y Lovett, 2019).

Recientemente, ante el avance de estos mecanismos voluntarios, se han observado distintas iniciativas que muestran una transformación del estado para recuperar su autoridad y mejorar su capacidad institucional (Bartley, 2014; Astori y Lovett, 2019). En este contexto surgieron los mecanismos de verificación de la legalidad de la madera que pueden considerarse sistemas puramente estatales, donde el estado reafirma su autoridad, como un medio para fortalecer la soberanía del estado y al mismo tiempo aprovechar su capacidad única de regulación, enfocándose en problemas de gobernanza locales y adaptados a la realidad de cada país, y no en un marco global (Bartley, 2014; Gulbrandsen, 2014; Setyowati y McDermott, 2017). Sin embargo, “la verificación de la legalidad no solo refuerza la autoridad estatal ni certifica la legalidad en un sentido completo, sino que implica una combinación única de autoridad pública y privada que ha restringido el alcance de quién y qué se considera legal” (Setyowati y McDermott, 2017, 760; similar Tosun *et al.*, 2016; Astari y Lovett, 2019). Overdevest y Zeitlin (2013) denominan a este tipo de interacción dinámica entre actores públicos y privados como un gobierno experimentalista. Giessen *et al.* (2016) por su lado hablan de co-gobierno entre actores e instituciones privadas y públicas, capaces de captar ambos aspectos sin restar importancia a ninguno de ellos. Hasta ahora los trabajos se han centrado en analizar estos co-gobiernos, en el desarrollo de los mecanismos principalmente privados, donde los estados desempeñan diferentes papeles. Sin embargo, de la misma manera los actores privados ocupan un papel importante en los mecanismos de legalidad, que se suponen como netamente públicos. En este sentido el objetivo de este trabajo es analizar la relación entre

actores públicos y privados en el desarrollo de un mecanismo de verificación de legalidad de la madera en Argentina. Para esto se recurrió al análisis de documentos y entrevistas a actores claves del sector forestal argentino.

Para realizar este trabajo se recurrió a una revisión y análisis bibliográfico acerca de la certificación forestal, los mecanismos de verificación de legalidad de la madera como el FLEGT, la Ley Lacey, el Programa de Verificación de Legalidad de la Madera en Argentina, tomando como marco conceptual las relaciones de competencia y coaliciones entre actores públicos y privados (Bernstein y Cashore, 2012). Adicionalmente se realizaron entrevistas personales semiestructuradas a actores claves en la certificación forestal argentina para profundizar y entender la situación actual. Los datos recolectados (documentos y entrevistas) fueron analizados mediante la metodología de análisis de contenidos, recomendada para análisis cualitativo de datos (Neuman, 2005) clasificando la información de acuerdo a los objetivos del trabajo.

El desarrollo de normas de certificación forestal en Argentina contó con el apoyo del estado nacional. Este apoyo se observó principalmente a través de fondos que incluían medidas regulatorias para subsidiar o promover PEFC en bosques de plantación (Burns et al., 2016). Hasta ahora no se puede observar una certificación estatal obligatoria en Argentina. Burns *et al.* (2016) afirman que esta situación puede explicarse analizando el fuerte sector privado, donde los propietarios privados de tierras poseen más del 99% de los bosques. Recientemente, sin embargo, se desarrolló un nuevo Programa de Verificación de Legalidad de la madera (PVLM) como un mecanismo voluntario de legalidad. El PVLM surge en el año 2012 en el marco del desarrollo de un diagnóstico del sector forestal argentino para la obtención de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) donde se identificó la informalidad del sector forestal como principal problema a abordar. Este diagnóstico destaca el gran número de MiPyMEs que forman el sector de la madera argentino. De este diagnóstico surge el Programa de Competitividad y Sustentabilidad Forestal (2014 – 2018) llevado a cabo por el Ministerio de Agroindustria con financiamiento del BID. Dentro de los objetivos de este programa se estipula promover el desarrollo de la certificación forestal para mejorar el acceso de las MiPyMEs e industrias a las cadenas de valor y mercados y fomentar el consumo de madera legal. Para esto se brindan instrumentos de apoyo que le permitan a las MiPyMEs acceder a los sistemas de certificación, planteando como primer paso la verificación de la legalidad de la madera. En este contexto se identificó a la certificación como un instrumento para fortalecer las cadenas de valor interna, fomentar el aprovechamiento legal de la madera, e incentivar a las MiPyMEs forestales para que se incorporen a la economía formal. El programa estipula cuales normas legales de la actividad forestal deben cumplirse y establece un sistema de verificación por una tercera parte independiente. Los verificadores son profesionales locales independientes, asignados por el CerFoAr. La validez del certificado de cumplimiento otorgado es de 5 años.

Si bien el PVLM fue impulsado por el Ministerio de Agroindustria, la entidad de administración, estipulada por el BID en las condiciones del préstamo, es una asociación forestal privada: Asociación CerFoAr (Sistema Nacional de Certificación Argentino). La Asociación CerFoAr es una asociación civil sin fines de lucro, responsable del sistema de certificación de PEFC en Argentina, creada en el año 2010 por distintas asociaciones forestales: AFoA (Asociación Forestal Argentina), FAIMA (*Federación Argentina de la Industria Maderera y Afines*) y AFCP (Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel). Mediante este mecanismo se buscó fortalecer al CerFoAr como organización. Por su parte el Ministerio de Agroindustria brinda asistencia técnica para resolver desvíos en el cumplimiento de requisitos legales y financiamiento de los honorarios y los gastos de verificación.

El caso de Argentina presentado en este trabajo muestra como una coalición entre actores internacionales como el BID y los productores forestales, con gran poder en el país ya que poseen cerca del 99% de los bosques, reunidos a través de asociaciones forestales han logrado manejar la creación de un mecanismo de legalidad, incluso con financiamiento del estado nacional. En este

caso, el estado cede su poder de regulador y la posibilidad de aumentar sus capacidades institucionales frente a actores privados.

Giessen *et al.* (2016) plantean el co-gobierno entre actores e instituciones privadas y públicas, en el desarrollo de los mecanismos privados de certificación, donde los estados desempeñan diferentes papeles. De la misma manera este concepto puede aplicarse a los mecanismos de legalidad, donde los actores privados participan según su poder desde el establecimiento de las normas (Indonesia) hasta la implementación completa (incluso con financiamiento del estado) de los mecanismos (Argentina). Esta influencia de los actores privados en el desarrollo de los sistemas de legalidad puede verse incluso en países con estados nacionales fuertes, como en el caso de Laos (Ramcilovic-Suominen *et al.*, 2019). En este sentido es necesario un mapeo y análisis de las relaciones entre los actores más poderosos, como las asociaciones forestales y organizaciones internacionales de cada país.

En el caso de Argentina este mecanismo está apuntado a las pequeñas empresas y productores forestales, como una etapa previa a una posterior certificación mediante el sistema PEFC. La importante presencia de MiPyMES tanto en la actividad primaria como en la transformación, principalmente orientadas al mercado interno y con baja demanda de mercados externos, limita la influencia de actores y mecanismos internacionales.

Bibliografía

- Astari, A.J., y Lovett, J.C. (2019). Does the rise of transnational governance ‘hollow-out’ the state? Discourse analysis of the mandatory Indonesian sustainable palm oil policy. *World Development*, 117, 1-12.
- Bartley, T. (2014). Transnational governance and the re-centered state: Sustainability or legality? *Regulation y Governance*, 8(1), 93-109.
- Bernstein, S., y Cashore, B. (2012). Complex global governance and domestic policies: Four pathways of influence. *International Affairs*, 88, 585–604.
- Burns, S. L., Yapura, P. F., y Giessen, L. (2016). State actors and international forest certification policy: Coalitions behind FSC and PEFC in federal Argentina. *Land Use Policy*, 52, 23-29.
- Giessen, L., Burns, S., Sahide, M. A. K., y Wibowo, A. (2016). From governance to government: The strengthened role of state bureaucracies in forest and agricultural certification. *Policy and Society*, 35(1), 71-89.
- Gulbrandsen, L. H. (2014). Dynamic governance interactions: Evolutionary effects of state responses to non-state certification programs. *Regulation y Governance*, 8, 74-92.
- Maryudi, A. (2015). Choosing timber legality verification as a policy instrument to combat illegal logging in Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 68, 99-104.
- Neuman, W. L. (2005). *Social research methods. Quantitative and qualitative approaches* (6th ed.). London, UK: Allyn and Bacon.
- Overdeest, C., y Zeitlin, J. (2013). Constructing a transnational timber legality assurance regime: Architecture, accomplishments, challenges. *Forest Policy and Economics*, 48, 6-15.
- Ramcilovic-Suominen, S., Lovric, M., y Mustalahti, I. (2019). Mapping policy actor networks and their interests in the FLEGT Voluntary Partnership Agreement in Lao PDR. *World Development*, 118, 128-148.
- Setyowati, A., y McDermott, C.L. (2017). Commodifying Legality? Who and What Counts as Legal in the Indonesian Wood Trade. *Society y Natural Resources*, 30:6, 750-764.
- Tosun, J., Koos, S., y Shore, J. (2016). Co-governing common goods: Interaction patterns of private and public actors. *Policy and Society*, 35(1), 1-12.