



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IFF/1998/3
19 de junio de 1998
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Foro Intergubernamental sobre los bosques
Segundo período de sesiones
24 de agosto a 4 de septiembre de 1998
Ginebra

Elemento II.b del programa

Cuestiones pendientes y otras cuestiones relacionadas
con los elementos del programa del proceso del Grupo
Intergubernamental sobre los bosques

El comercio y el medio ambiente

Informe del Secretario General

RESUMEN

En el presente informe se exponen de manera concisa una serie de cuestiones clave del comercio y el medio ambiente relacionadas con los productos y servicios forestales. Sólo una pequeña proporción de la producción mundial de madera se destina al comercio internacional. No obstante, existe la posibilidad de una relación positiva entre el comercio en productos y servicios forestales y la ordenación sostenible de los bosques, por consiguiente, es necesario promover la ordenación sostenible de los bosques a través de políticas comerciales y ambientales mutuamente complementarias.

El Grupo Intergubernamental sobre los bosques formuló una importante serie de conclusiones y propuestas de acción sobre la posibilidad de una relación positiva y complementaria entre el comercio y la ordenación sostenible de los bosques en sectores tales como acceso al mercado, competitividad relativa de los productos forestales, especies menos utilizadas, certificación y etiquetado, absorción total de los costos y transparencia de los mercados. Ahora bien, la proliferación de "nuevos"

obstáculos al comercio, como las restricciones a la exportación, las restricciones ambientales y comerciales a la producción y la exportación, y las restricciones cuantitativas sobre la importación de productos madereros "producidos de manera no sostenible", todavía plantean una posible amenaza a la mejora del acceso a los mercados.

La competencia entre la madera y los sucedáneos no leñosos es inevitable y no debe restringir indebidamente una iniciativa mundial para mejorar la ordenación sostenible de los bosques.

La proliferación de los sistemas de certificación y etiquetado y la falta de coordinación entre ellos están entorpeciendo actualmente el establecimiento de un proceso voluntario de certificación de la madera. Es necesario lograrla armonización internacional y el reconocimiento mutuo de normas de certificación y etiquetado. Las políticas y prácticas nacionales de certificación deben alentar el ordenamiento sostenible de los bosques de producción y los productos madereros y mejorar, al mismo tiempo, el acceso al mercado internacional de esos productos.

Los bosques proporcionan muchos productos forestales no leñosos y servicios ambientales, la mayoría de los cuales no se comercian actualmente debido a falta de técnicas de valoración adecuadas. La elaboración de dichas técnicas no sólo contribuirá a crear nuevos mercados para esos productos y servicios sino que también brindará incentivos económicos para la ordenación sostenible de los bosques.

El aumento continuo de varias formas de actividades comerciales ilícitas es motivo de preocupación para el Foro Intergubernamental sobre los bosques. Actividades tales como la tala y elaboración ilícitas, el contrabando, la declaración deficitaria de cantidades y especies explotadas no sólo son perjudiciales para los bosques sino que también dan por resultado una pérdida de ingresos.

Es importante velar por que, como resultado de las listas de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, toda restricción al comercio sea necesaria y eficaz para proteger las especies de árboles en peligro.

Por último, es preciso seguir de cerca los efectos económicos de acontecimientos tales como la crisis financiera de Asia sobre el comercio de productos forestales de la región y sus repercusiones en el comercio mundial, con el fin de determinar si la asistencia y los planes internacionales para situaciones imprevistas podrían ayudar a países e industrias a mantener sus planes de ordenación sostenible de los bosques frente a esas crisis económicas a corto plazo.

En la sección IV de este informe se presenta un resumen de las principales conclusiones y propuestas de acción.

INDICE

	<u>Párrafo</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 11	4
A. Mandato	1	4
B. Reseña	2 - 4	4
C. Tendencias mundiales del comercio y los recursos forestales	5 - 11	5
I. Panorama general de las conclusiones y propuestas de acción del ex Grupo Intergubernamental sobre los bosques	12 - 14	6
II. Situación actual del comercio y el medio ambiente en relación con los productos y servicios forestales	15 - 37	7
A. Acceso a los mercados y nuevos "obstáculos" al comercio de los productos forestales	15 - 21	7
B. Competitividad relativa de los productos forestales frente a sus sucedáneos	22 - 24	8
C. Certificación y etiquetado	25 - 32	9
D. Valoración	33 - 34	11
E. Transparencia de los mercados	35 - 37	12
III. Evaluación de los acontecimientos recientes	38 - 49	13
A. El comercio ilícito	39 - 41	13
B. Las especies en peligro y la Convención sobre el comercio internacional de especies amena- zadas de fauna y flora silvestres	42 - 43	14
C. Obligaciones y acuerdos internacionales	44 - 45	14
D. Certificación por países	46 - 48	15
E. Recientes acontecimientos en el mercado	49	16
IV. Conclusiones y propuestas de acción	50 - 53	16

INTRODUCCIÓN

A. Mandato

1. En su primer período de sesiones, el Foro Intergubernamental sobre los bosques recibió el siguiente mandato:

"Examinar las cuestiones pendientes relacionadas con el comercio y el medio ambiente. Analizar las funciones de apoyo recíproco que realizan el comercio internacional y la ordenación forestal sostenible y, en ese contexto, las cuestiones relacionadas con el comercio internacional no discriminatorio de productos forestales procedentes de bosques de todo tipo, incluida la función que podrían desempeñar las barreras arancelarias y no arancelarias en relación con la ordenación forestal sostenible, las cuestiones de la certificación, según procedan, y un mayor acceso a los mercados, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados. Examinar la cuestión de la relación entre las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales y medidas nacionales, incluso medidas impuestas por jurisdicciones nacionales, reconociendo que esos asuntos se examinan también en foros cuya competencia primordial es examinar cuestiones relacionadas con el comercio; la competitividad relativa de la madera frente a los sustitutos: la valoración; y la transparencia del mercado, así como la cuestión conexas del comercio ilícito de productos de madera y no forestales." (E/CN.17/IFF/1997/4, párr. 7, Categoría II b)).

Algunas de estas cuestiones, como el acceso al mercado, la competitividad, la certificación y el etiquetado, la absorción total de los costos y la transparencia de los mercados eran el objeto inicial de los debates sustantivos sobre comercio y medio ambiente durante los períodos de sesiones segundo y tercero del ex Grupo Intergubernamental sobre los bosques. Las nuevas cuestiones reconocidas por el Foro en su primer período de sesiones incluyen el análisis del comercio y la ordenación sostenible de los bosques, el comercio internacional no discriminatorio, la relación entre obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales y medidas nacionales, y el comercio ilícito en productos de madera y no leñosos.

B. Reseña

2. Las cuestiones relativas al comercio y al medio ambiente planteadas por el mandato del Foro Intergubernamental sobre los bosques son de gran alcance. El presente informe tiene por objeto ayudar a centrar el debate en el análisis y la posible mejora de la importante función del comercio internacional de productos forestales en la promoción de la ordenación sostenible de los bosques. También tratará de una cuestión de interés general como es el efecto de la producción y el comercio de la madera en la sostenibilidad de los recursos forestales en general y el valor potencial de sus bienes y servicios.

3. La razón fundamental de este interés especial en la relación entre el comercio internacional en productos de madera y la ordenación sostenible de los bosques de producción es que dicha relación es la causa principal de las cuestiones básicas de comercio y medio ambiente que el Foro desea abordar.

Ahora bien, el Grupo Intergubernamental sobre los bosques reconoció el problema de la disponibilidad de datos para evaluar toda la gama de vínculos del comercio y el medio ambiente relacionados con el comercio mundial de productos forestales.

4. El informe presenta una breve descripción de las tendencias mundiales del comercio y los recursos forestales. En la Sección I se hace un resumen de las principales conclusiones y propuestas de acción formuladas por el Grupo. En la Sección II se pasa revista a las pruebas disponibles sobre la índole de los vínculos entre el comercio y el medio ambiente en el comercio mundial de productos forestales, con especial atención a cuestiones que había examinado inicialmente el Grupo y que son de interés para el Foro, tales como acceso a los mercados, competitividad relativa de la madera frente a los productos no forestales, certificación y etiquetado, absorción total de costos y transparencia de los mercados. En la Sección III se examinan los últimos acontecimientos, tales como comercio ilícito, extinción de especies, tendencias recientes del mercado y sus consecuencias para la ordenación sostenible de los bosques, y obligaciones y acuerdos internacionales. En la Sección IV se presentan algunas conclusiones y propuestas de acción.

C. Tendencias mundiales del comercio y los recursos forestales

5. Sólo una pequeña proporción de la producción mundial de madera de construcción se destina al comercio internacional. Aproximadamente una cuarta parte de los tableros y productos de papel derivados de la madera y una quinta parte de la madera aserrada y la pulpa de madera se comercializan internacionalmente. Sólo el 6% de la producción de rollizos industriales se comercializa en la actualidad.

6. En el ámbito mundial, el sector forestal aporta cerca del 2% al Producto interno bruto mundial y el 3% al comercio internacional de mercancías. La norma regional y la dirección del comercio mundial de productos forestales se han mantenido bastante estables, con el mercado mundial de productos forestales todavía dominado en gran parte por unos pocos países, en su mayoría desarrollados, tanto en las exportaciones como en las importaciones. No obstante, en los últimos años se han podido observar dos tendencias distintas, que se detallan a continuación.

7. En primer lugar, el comercio en productos forestales está muy regionalizado dentro de tres importantes bloques comerciales: la Cuenca del Pacífico, América del Norte y Europa (sobre todo Europa occidental). Los países recientemente industrializados con recursos forestales limitados también han ido aumentando sus importaciones de madera troceada y productos de madera semiacabados como materia prima para sus industrias de elaboración orientadas a la exportación.

8. En segundo lugar, los principales exportadores mundiales de productos forestales todavía suelen ser los países desarrollados que cuentan con recursos forestales de zonas templadas e industrias de elaboración. Sin embargo, algunos países en desarrollo, entre ellos Indonesia y Malasia, han pasado a ser los principales exportadores de ciertos productos forestales, como tableros de madera no procedente de coníferas, madera troceada y madera aserrada. Otros países en desarrollo, sobre todo Brasil, Chile y los países asiáticos

recientemente industrializados, están empezando a dejar sentir su efecto en el comercio internacional de pulpa y papel. En general, el comercio de productos forestales se ha orientado hacia los productos elaborados con valor añadido.

9. El comercio de productos forestales se ha beneficiado en general de sucesivos acuerdos multilaterales de comercio. En los últimos años han seguido disminuyendo las barreras arancelarias al comercio de productos forestales, especialmente en el período posterior a la Ronda de Tokio. Por ejemplo, incluso antes de la Ronda Uruguay, los derechos arancelarios aplicables a los productos forestales en los países desarrollados eran de un promedio del 3,5%, frente al 6,3% que se aplicaba a todos los productos industriales. El efecto de las negociaciones de la Ronda Uruguay que acaban de concluir era reducir aun más los aranceles a los productos forestales, incluida su eliminación gradual para la pulpa y los productos de papel en los principales mercados de los países desarrollados. Se calcula que el comercio de productos forestales puede tener ganancias del orden de 460 millones de dólares a 593 millones de dólares. Resultan menos claras las repercusiones de la Ronda Uruguay sobre las barreras no arancelarias cada vez mayores que afectan a los productos forestales. Sin embargo, hay dos instrumentos especiales, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que pueden servir de base para hacer frente a determinadas medidas no arancelarias que suelen utilizarse como obstáculos al comercio de productos forestales.

10. Se cree que la configuración cambiante de los recursos forestales mundiales tiene dos consecuencias importantes para el comercio de productos forestales:

a) La disminución de los recursos tropicales y el aumento de los que se extraen de zonas templadas probablemente mantendrán un equilibrio que estabilizará en general el precio de los productos derivados de la madera, salvo en el caso de las maderas tropicales muy cotizadas;

b) Se continuarán explotando las plantaciones y los bosques de segunda formación en lugar de los de edad madura. A largo plazo los recursos del Pacífico noroccidental de los Estados Unidos de América y de los trópicos serán probablemente reemplazados por las plantaciones de América del Norte y los bosques recién plantados del hemisferio sur. Se pronostica, además, que los recursos forestales de Europa aumentarán en un porcentaje neto de aproximadamente el 1% anual.

11. Se prevé que la pérdida continua de bosques de edad madura, en particular la deforestación tropical, tenga consecuencias ambientales importantes.

I. PANORAMA GENERAL DE LAS CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE ACCIÓN DEL EX GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LOS BOSQUES

12. Las principales conclusiones y propuestas de acción formuladas por el Grupo Intergubernamental sobre los bosques en su cuarto período de sesiones y las cuestiones en las que no se llegó a un consenso claro presentan una serie de dificultades importantes (véase E/CN.17/1997/12).

13. El Grupo Intergubernamental sobre los bosques formuló una serie importante de conclusiones y propuestas de acción que será preciso aplicar para progresar seriamente en las cuestiones de incentivos relacionados con el comercio para la mejor ordenación sostenible de los bosques, en particular, acceso a los mercados, competitividad relativa de los productos forestales, especies menos utilizadas, certificación y etiquetado, absorción total de costos y transparencia de los mercados. Además, el Grupo también se ocupó de cuestiones que están causando inquietud últimamente, como el aumento del comercio ilícito en productos forestales y la necesidad de reconciliar las medidas nacionales con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales.

14. No obstante, la falta de un consenso en el Foro Intergubernamental sobre los bosques en torno a determinadas propuestas de acceso al mercado indica que estas propuestas suelen tener por objeto establecer un compromiso por todos los países a: a) aceptar un acuerdo internacionalmente vinculante sobre todos los bosques que incluya el comercio o b) asegurar que las políticas forestales nacionales sean compatibles con las normas mundiales de comercio estipuladas en los acuerdos internacionales.

II. SITUACIÓN ACTUAL DEL COMERCIO Y EL MEDIO AMBIENTE EN RELACIÓN CON LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS FORESTALES

A. Acceso a los mercados y nuevos "obstáculos" al comercio de los productos forestales

15. El comercio de productos forestales es muy susceptible a los cambios de acceso a los mercados y obstáculos al comercio. Los importantes adelantos logrados en forma de nuevas reducciones arancelarias para el comercio mundial de productos forestales como resultado de negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay pueden quedar neutralizados por nuevos tipos de obstáculos al comercio, especialmente barreras no arancelarias, que podrían impedir el acceso a los mercados de muchos productos así como llevar a nuevas formas de proteccionismo. En los últimos años se han aplicado otras muchas políticas y reglamentos que pueden convertirse en nuevos obstáculos al comercio de productos forestales, entre los que figuran:

a) Restricciones a las exportaciones por los países en desarrollo para fomentar la elaboración nacional de maderas tropicales destinadas a la exportación;

b) Restricciones fundadas en criterios ambientales y comerciales a la producción y las exportaciones de los países desarrollados que afecten la estructura del comercio internacional;

c) Restricciones cuantitativas a la importación de maderas producidas de manera no sostenible, y la utilización del etiquetado y la certificación ecológicos como obstáculos a la importación.

16. Pese a que, en rigor, sólo cabe considerar nuevas las dos últimas medidas, todas ellas se han aplicado cada vez más en los últimos años y pueden afectar de manera importante las corrientes comerciales de productos forestales.

17. Los países en desarrollo continúan utilizando las restricciones a la exportación de maderas en bruto y de productos semielaborados para apoyar a las industrias nacionales de elaboración. Con la imposición de gravámenes y prohibiciones dirigidos a fomentar la industrialización y la ordenación sostenible de la madera en países con bosques tropicales sólo se han cumplido parcialmente los objetivos deseados en el sudeste de Asia, en general a un elevado costo económico.

18. Los países desarrollados están aplicando cada vez más diversos reglamentos ambientales en sus industrias forestales – acompañados a veces por restricciones a la exportación – que pueden tener repercusiones importantes en el comercio. Por ejemplo, en la costa del Pacífico noroccidental de los Estados Unidos, la conjugación de restricciones comerciales y ambientales a la explotación forestal tuvo importantes repercusiones nacionales y mundiales, entre ellas el aumento de los precios mundiales de las trozas de madera para aserrar y cambios regionales en la producción.

19. En muchos países desarrollados las políticas internas para promover la recuperación y el reciclaje de desechos de papel han tenido efectos importantes en el comercio, especialmente en los casos en que suponen restricciones obligatorias a la utilización de fibra y pulpa primarias. Por ejemplo, las leyes norteamericanas que regulan el contenido de material reciclado suponen tal vez ventajas de costo desleales para los productores estadounidenses, porque en Estados Unidos la disponibilidad de papel de periódico usado es mayor que en el Canadá. Algunas normas en materia de embalaje y reciclaje como la reciente directiva sobre embalaje de la Unión Europea y la reglamentación del Japón sobre el reciclaje de papel, los residuos de la explotación forestal y las casas desmanteladas plantean problemas análogos.

20. Pese a que existen casos de aplicación legítima de todas las medidas de política comercial a que se ha aludido con anterioridad, la rapidez con que se ejecutan y la frecuencia con que han ocasionado distorsiones y discriminación en el comercio indican que su aplicación requiere un examen previo detenido. Lo que debe evitarse a todas luces es la imposición indiscriminada y generalizada de obstáculos nuevos al comercio de productos comerciales, ya que podría fácilmente neutralizar los avances en cuanto a acceso a los mercados resultantes de la recién finalizada Ronda Uruguay.

21. Los gobiernos nacionales se enfrentan al desafío de reconciliar sus políticas individuales de comercio con normas y acuerdos internacionales de comercio y será preciso determinar si esto exige un nuevo acuerdo internacional que incluya los bosques.

B. Competitividad relativa de los productos forestales frente a los sucedáneos

22. Los productos forestales también pueden ser sustituidos por productos no leñosos en usos y mercados finales. Aunque se conoce de un número cada vez mayor de casos en que esto está ocurriendo en muchos mercados de consumo, especialmente en las industrias de la construcción y del mueble, resulta más difícil calcular la magnitud o la escala de este efecto. No obstante, en el caso de algunos productos concretos, este efecto de sustitución puede ser

significativo. Por ejemplo, se cree que la madera contrachapada se enfrenta a una grave competencia de los tableros sintéticos macizos, ya que en la industria de la construcción el precio ejerce una gran influencia a la hora de elegir un producto. Además, la sustitución puede ser un problema más grave para los compuestos que tienen la madera como base, por ejemplo, los paneles de partículas, los de fibra y los reconstituidos, así como la pulpa de madera.

23. Por lo que respecta a la competitividad de los productos de madera de distintas regiones, las pruebas de que se dispone indican que son escasas las posibilidades de sustitución entre productos madereros de zonas templadas y tropicales. Ello sugiere que existen dos mercados diferenciados y que los productores tropicales tendrían dificultad en introducirse en el gran mercado de los productos de las zonas templadas. Los estudios empíricos indican que la sustitución entre los productos madereros procedentes de zonas tropicales y los de zonas templadas en los mercados importadores no ha sido muy significativa. No obstante, atendiendo a la prohibición de exportar troncos de que son objeto los productores de zonas tropicales, algunos importadores están diversificando cada vez más sus fuentes de suministro. El grado de sustitución entre productos derivados de las maderas tropicales originarios de países o regiones distintos parece muy elevado, particularmente en lo que se refiere a la madera contrachapada, lo que podría ser indicio de que los importadores pueden sustituir las maderas de un origen por las de otro con relativa facilidad, pero también de que los exportadores pueden acaparar parte del mercado mediante la competencia de precios.

24. Así pues, las pruebas empíricas de que se dispone indican que los países productores en conjunto pueden ejercer una influencia significativa en el mercado. Si todos los países productores fomentaran la ordenación forestal sostenible y, como resultado de ello, aumentarían los precios de los productos madereros en general, no tendría por qué producirse necesariamente una pérdida significativa de su participación en el mercado. No obstante, cuando sólo unos pocos productores fomentan la ordenación sostenible y, por esa razón, los precios de sus productos forestales aumentan, lo más probable es que se produzca la sustitución de esos productos.

C. Certificación y etiquetado

25. Como se ha señalado en el Foro Intergubernamental sobre los bosques, el número de iniciativas de etiquetado ecológico y certificación aplicadas al comercio de productos forestales se ha incrementado rápidamente en los últimos años. En los países productores y las industrias forestales existe el temor de que la certificación y el etiquetado se utilicen a modo de barreras no arancelarias que limiten el acceso a los principales mercados importadores. Siempre que tales normativas y sistemas sean transparentes y no discriminatorios, estén justificados, hayan sido acordados entre los asociados comerciales o mediante negociaciones multilaterales, cumplan las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se ajusten a las directrices reconocidas internacionalmente, su posible uso como obstáculos al comercio se verá reducido de forma radical. No obstante, la posible función de la certificación voluntaria y no discriminatoria de la madera en la promoción de la ordenación sostenible de los bosques a una escala mundial considerable, todavía no está clara.

26. El término certificación se ha usado de forma indiscriminada para referirse a una amplia variedad de procesos. Los defensores de la certificación aducen que ésta puede contribuir a promover la ordenación sostenible de los bosques al tiempo que ofrece seguridades a los consumidores. Un sistema de certificación debidamente elaborado, voluntario e independientemente acreditado en el plano mundial puede ser un método que permita a las diversas partes interesadas pedir responsabilidades a los productores; puede constituir un incentivo basado en el mercado para que los distintos productores mejoren la ordenación; puede atender las demandas de los consumidores de madera procedente de bosques bien ordenados sin crear discriminaciones comerciales; y puede ser un mecanismo de vigilancia de los múltiples factores que intervienen en la utilización de los bosques. No obstante, otros señalan que no está demostrado que vaya a producirse un aumento considerable de la demanda de productos madereros certificados y que sólo los clientes de ciertos mercados pequeños especializados estarán dispuestos a pagar más por la madera certificada. También se ha dicho que las condiciones necesarias, pero restrictivas, requeridas por un sistema de certificación mundial reconocido no pueden ejercer sino un efecto limitado en una pequeña proporción de la producción mundial de madera de construcción y en la ordenación sostenible de una extensión forestal reducida.

27. Recientemente se ha estimado que la zona forestal mundial certificada abarca cerca de 5,1 millones de hectáreas, que producen alrededor de 3,5 millones de metros cúbicos al año. De hecho, la producción certificada representa únicamente el 0,23% de la producción industrial de rollizos en todo el mundo. Incluso con arreglo a pronósticos más optimistas, se prevé que para el año 1999 sólo el 15% de los productos madereros comercializados se vean sometidos a la certificación.

28. Uno de los beneficios adicionales de la certificación es que permitirá a los exportadores de madera evitar pérdidas de cuota de mercado y de ingresos en mercados compatibles con el medio ambiente. Se calcula que el total de beneficios originados por la certificación de productos de madera tropical asciende a 428 millones de dólares, o al 4% de las exportaciones actuales de productos de madera tropical. Sin embargo, los críticos alegan que la creciente importancia de los mercados nacionales en los países tropicales y el control de los mercados donde los consumidores están menos interesados en madera certificada limitan los posibles efectos en el mercado de este instrumento para los productos de madera tropical.

29. También se discute si la certificación de los productos forestales conduce inevitablemente o no a un aumento de los precios en los mercados de consumo finales. Es importante averiguar si los aumentos de precios incluirían el costo de la certificación. Por ejemplo, se ha estimado que para los países en desarrollo los costos de evaluación y auditoría de los productos tropicales son del orden de 0,3 a 1 dólar anual por hectárea; para los productos procedentes de zonas templadas de países desarrollados, las estimaciones del costo de certificación de bosques son parecidas: de 0,3 a 0,6 dólares por hectárea.

30. En la actualidad se está formando un consenso internacional sobre la necesidad de que exista un marco internacional tanto para velar por la armonización y el reconocimiento mutuo de los sistemas de certificación, como para garantizar una acreditación internacional efectiva de los órganos de

certificación. Los requisitos que deberá cumplir todo órgano de certificación internacionalmente acreditado son ser independiente, imparcial y capaz de demostrar que su organización y su personal no están sujetos a presión comercial, financiera ni de índole alguna. Por lo mismo, para alcanzar la armonización y el reconocimiento mutuo, un sistema de certificación internacional voluntaria debe: a) ser exhaustivo y abarcar todos los tipos de bosques y de productos madereros; b) basarse en criterios objetivos y mensurables; c) ser susceptible de evaluación fiable y, por lo tanto, totalmente ajeno a cualquier tipo de intereses creados; d) ser transparente y garantizar la participación equilibrada de las partes involucradas, con lo cual se conseguirá la plena adhesión de éstas; e) representar a todas las partes interesadas; f) estar organizado en función de objetivos concretos y ser eficaz desde el punto de vista de los costos.

31. No cabe duda de que la creación de un marco internacional que abarque todos los sistemas de certificación de productos forestales existentes y propuestos, así como de una serie básica de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques de los que puedan depender esos sistemas, es un proceso a largo plazo. También se ha propuesto recientemente un sistema de certificación totalmente distinto, como el sistema de certificación en el plano nacional.

32. En la Organización Internacional de Normalización (ISO) se ha sometido a debate un nuevo tipo de certificación de bosques en relación con la norma acordada 14001 de la ISO para el régimen de los sistemas de ordenación ambiental, que se aplica a todos los sectores y no sólo al sector forestal. La certificación del régimen de los sistemas de ordenación ambiental verifica que está en vigor el sistema apropiado. Canadá está poniendo en práctica un sistema de certificación para los bosques con arreglo a dicho régimen.

D. Valoración

33. Existe la impresión general de que los bosques están subvalorados en el mercado para los productos y servicios que ofrecen a la sociedad. Esto a su vez desvirtúa el aprovechamiento y las decisiones de ordenación de los bosques por los sectores público y privado. Una valoración apropiada puede proporcionar información útil a todas las partes interesadas en el comercio, el medio ambiente y la ordenación de los bosques en general. Aunque la madera y los otros productos se pueden valorar fácilmente en el mercado, pueden no reflejar los costos y beneficios totales de estos productos. Muchos productos no leñosos y servicios de los bosques, como retención del carbono, biodiversidad, ordenación de cuencas hidrográficas y turismo ecológico son conceptos relativamente nuevos para la valoración y el comercio. No obstante, ya se han emprendido algunas iniciativas destinadas a crear mercados para esos servicios, entre las que figuran el comercio de contrapartida de las emisiones de carbono, las prospecciones biológicas y el turismo ecológico. Pero se necesitan acuerdos institucionales en este sentido.

34. Para más detalles sobre la valoración, véase la nota de la Secretaría sobre el elemento II.d del programa (E/CN.17/1998/8).

E. Transparencia de los mercados

35. El aumento de la transparencia de los mercados es fundamental para lograr progresos en los tres sectores principales considerados por el Grupo Intergubernamental sobre los bosques: la reducción de los obstáculos al comercio para facilitar el acceso a los mercados, la armonización internacional y el reconocimiento mutuo de normas de certificación de la madera, y la reforma de políticas y la absorción del costo total a fin de promover la ordenación sostenible de los bosques. Sin una mayor transparencia de los mercados, probablemente será difícil lograr progresos en estos sectores.

36. Esto indica que una mayor transparencia de los mercados ayudaría a crear incentivos relacionados con el comercio para la ordenación sostenible de los bosques a nivel mundial de las siguientes maneras:

a) Los países importadores de productos forestales deberían examinar periódicamente y poner a disposición del público información sobre normas nacionales ambientales, de salud, de construcción y otras normas y reglas que pudieran afectar la importación de productos forestales y las prácticas del comercio internacional en general. Cuando un país importador considere que esas normas son medios legítimos de limitar el acceso a su mercado nacional, por razones ambientales o de salud, esa información debería ponerse a disposición del público y ser examinada periódicamente por una autoridad internacional competente como la OMC;

b) Los países que impongan restricciones a la exportación para promover la elaboración con un valor añadido deberían también examinar periódicamente y poner a disposición del público información detallada sobre esas políticas. Además, tales políticas deberían ser examinadas y evaluadas periódicamente por un órgano internacional competente como la OMC;

c) La armonización internacional y el reconocimiento mutuo de normas de certificación de la madera requerirán información detallada sobre las medidas internacionales adoptadas para promover la ordenación forestal y sobre la cadena de custodia, desde las plantaciones de árboles en los países productores hasta el producto final en los países consumidores, con respecto a la gran variedad de productos madereros que se comercializan a nivel internacional. Parte de esta información puede encontrarse en estudios de uso final dirigidos a los consumidores finales y en evaluaciones de los métodos empleados en las talas de bosques. Sin embargo, será necesario obtener más información de los intermediarios industriales, los exportadores, los importadores y los fabricantes de productos madereros, a fin de elaborar mejores normas internacionales para la certificación de la madera de construcción;

d) Se necesitará más información comercial del país productor, el país consumidor y las fuentes industriales para evaluar varios aspectos de la ordenación, producción y comercio de productos forestales. Estos incluirán la evaluación de los costos de la aplicación de medidas de ordenación sostenible de los bosques en los países productores, así como la de los efectos a largo plazo de las prácticas de las industrias forestales en esos países, el aprovechamiento de los recursos forestales, los beneficios de diferentes sistemas de explotación forestal y la competitividad de los productos forestales en los mercados de los países consumidores. Cabe insistir en que esta información se facilitaría en

una mayor cooperación si dichas evaluaciones fuesen aprobadas oficialmente mediante un proceso acordado en el plano internacional, como el de la certificación por países;

e) En general, habrá que mejorar también la información comercial relativa a los productos forestales ya que prácticamente no existe respecto de la mayor parte de los productos madereros. Una mejor información comercial beneficiaría tanto a los consumidores como a los productores porque crearía mercados más competitivos y eficientes;

37. No obstante, el Grupo Intergubernamental sobre los bosques también ha señalado el comercio en maderas taladas ilícitamente como una nueva y creciente amenaza al uso de incentivos relacionados con el comercio para la ordenación sostenible de los bosques.

III. EVALUACIÓN DE LOS ACONTECIMIENTOS RECIENTES

38. Algunos acontecimientos recientes, como el comercio ilícito, la extinción de especies, las obligaciones y los acuerdos internacionales, así como las tendencias recientes del mercado y sus consecuencias para la ordenación sostenible de los bosques, y obligaciones y acuerdos internacionales, pueden ofrecer nuevas oportunidades y presentar nuevos desafíos.

A. El comercio ilícito

39. El comercio ilícito de productos forestales comprende muchas actividades prohibidas por las leyes nacionales o los acuerdos internacionales, como el comercio de trozas taladas ilícitamente, la tala de especies protegidas o restringidas, la tala fuera de las concesiones, la tala en zonas protegidas, la tala de árboles de tamaño superior o inferior a lo permitido, la extracción de más madera de la permitida y la tala no autorizada o en violación de obligaciones contractuales. El contrabando de trozas y productos elaborados, la falsificación de inventarios y de la valoración de productos, y la elaboración ilícita también se pueden considerar comercio ilícito de productos forestales.

40. Aunque difícil de verificar de manera definitiva, existen pruebas de que el volumen del comercio ilícito de trozas no sólo no ha disminuido sino que incluso aumenta. Por ejemplo, en su examen anual del comercio de sus países miembros, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales ha señalado la existencia de un problema permanente de declaraciones deficitarias de la exportación de trozas. La divulgación de estas discrepancias puede tener un efecto: por ejemplo, como resultado de la publicación de dichas pruebas de declaraciones deficitaria, Papua Nueva Guinea ha decidido someter a controles más rigurosos sus exportaciones de trozas.

41. La explotación forestal y el comercio ilícitos son también un grave revés para la promoción de las prácticas de ordenación sostenible de los bosques. Por su misma naturaleza, dichas actividades entrañan prácticas destructivas y a corto plazo que perjudican a los bosques. Además, la pérdida por los gobiernos de los países en desarrollo de derechos de exportación, derechos sobre la madera

e impuestos sobre la renta supone menos ingresos para promover la ordenación sostenible de los bosques y mejorar los departamentos y las instituciones forestales.

B. Las especies en peligro y la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres

42. Una serie de países desarrollados, movidos por un genuino interés en las especies en peligro y con el firme apoyo de grupos de conservacionistas, han tratado de incluir varias especies importantes de árboles tropicales en una de las tres listas del apéndice a la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. Los intentos recientes de incluir más especies tropicales de valor comercial han suscitado una acalorada polémica. Muchos intereses comerciales y forestales, entre los que figuran los países exportadores afectados por las listas, han cuestionado la clasificación de algunas de las especies propuestas para su inclusión en las listas como realmente en peligro o amenazadas, y la idoneidad de los procedimientos empleados para llegar a esta determinación, dada la insuficiente información de que se dispone sobre inventario de especies en bosques tropicales y composición actual de especies de los productos madereros comercializados. Otro problema que plantean las listas de la Convención, señalado en la subsección III A supra, es que puede dar lugar a un aumento del comercio ilícito de una especie. La inclusión en una lista de la Convención supone una pesada carga para las autoridades de la Convención involucradas en el comercio de especies afectadas en cuanto a la aplicación de los controles necesarios. La falta de un apoyo considerable por parte de los gobiernos e intereses comerciales correspondientes podría restar eficacia a los controles de la Convención sobre el comercio.

43. Existe una auténtica necesidad de controlar el comercio en especies en peligro. Ahora bien, es preciso asegurar que cualquier restricción que se imponga al comercio sea: a) necesaria para garantizar la protección de una especie en peligro, y b) capaz de mejorar la supervivencia de una especie que, de otro modo, estaría en peligro a causa del comercio. No es obvio que muchas especies de madera pertenezcan a ambas categorías.

C. Obligaciones y acuerdos internacionales

44. El Proyecto sobre el año 2000 es un objetivo importante de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, con el que pretende poner a los países miembros en mejor situación de aplicar medidas destinadas a asegurar que sus exportaciones de maderas tropicales procedan de bosques ordenados de manera sostenible para el año 2000. Ese es uno de los objetivos del nuevo Acuerdo Internacional de las Maderas Tropicales de 1994. En el curso de las negociaciones del nuevo Acuerdo, se debatió la conveniencia de extender su ámbito de aplicación a todos los bosques del mundo. Aunque el nuevo Acuerdo no ha modificado estrictamente su mandato original en cuanto a restringir su aplicación exclusivamente a los bosques tropicales, permite cierto margen de acción para ampliar su ámbito de aplicación a zonas distintas de los bosques tropicales. Muchos países miembros consumidores, que también son importantes exportadores de productos forestales de zonas templadas, ya han indicado que

están dispuestos a aceptar compromisos similares al Acuerdo para asegurar la ordenación sostenible de sus bosques para el comercio de la madera. Algunos países consumidores han emprendido otras actividades conjuntas en el marco de los procesos de Helsinki y Montreal, así como bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y otras organizaciones internacionales.

45. La cuestión de si la Organización Internacional de las Maderas Tropicales u otro foro internacional sobre bosques debe negociar un acuerdo multilateral que abarque todo el comercio en productos forestales, en particular, para obligar a todos los países productores y consumidores a asegurar que el comercio mundial de productos forestales proceda de recursos ordenados de manera sostenible, todavía es una importante propuesta que el Foro Intergubernamental sobre los bosques debe abordar. La importante cuestión de qué políticas nacionales e internacionales se necesitan para facilitar la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenibles a largo plazo de todos los tipos de bosques de los que se deriva el comercio mundial de productos forestales, y si dichas políticas deben estar respaldadas por acuerdos y compromisos multilaterales, debe ser objeto de la atención del Foro.

D. Certificación por países

46. La función de la certificación para promover la ordenación sostenible de los bosques ya se ha examinado en la sección II C supra. Dada la apremiante necesidad de promover la ordenación sostenible de los bosques en todo el mundo, es imperativo elaborar urgentemente otros instrumentos que complementen las normas de certificación de la madera que de una forma más directa tiendan a mejorar considerablemente las políticas y normas de ordenación de los bosques de los países productores. Un medio de lograrlo es la certificación por países. Este concepto, que se propuso por primera vez en un informe a la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, supone la certificación mediante un reconocimiento explícito bilateral o multilateral de todos los productos madereros de un país que pueda demostrar que cumple un objetivo acordado internacionalmente como el de ordenación sostenible de los bosques. Todos los países productores de madera podrían aplicar tal sistema mediante un acuerdo internacional sobre los bosques del mundo. También podría precisar asistencia adicional para los países en desarrollo que no disponen de suficientes recursos financieros para alcanzar, aplicar y vigilar los objetivos básicos de política. Para que la certificación por países sea efectiva, los países productores y los países consumidores de madera deberán adoptar dos amplios pliegos de compromisos normativos.

47. En el primero, adoptado por los países productores, se exigiría a estos países revisar sustancialmente sus políticas forestales sectoriales y corregir los desajustes de sus políticas que les impiden lograr los objetivos fijados para la producción sostenible de la madera, porque se considera que tales desajustes son la causa principal del desarrollo ineficiente y no sostenible del sector forestal y la deforestación causada por las talas (véase la sección II supra). Sobre la base del progreso en estos sectores, se podría certificar a los países productores que cumplen objetivos acordados internacionalmente.

El segundo grupo de compromisos adoptados por los países consumidores exigiría a estos países eliminar de sus mercados nacionales todas las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones de madera especialmente a las exportaciones de madera de los países productores que muestran interés por la reforma de las políticas del sector forestal; promover activamente la utilización de madera tropical importada de países que aplican políticas de ordenación sostenible y eliminar cualquier barrera nueva.

48. Al igual que ocurre con la certificación de la madera procedente de bosques ordenados de manera sostenible, la certificación por países debe ser un sistema voluntario, transparente y acordado por la comunidad internacional.

E. Recientes acontecimientos en el mercado

49. La aplicación de incentivos relativos al comercio para la ordenación sostenible de los bosques es un proceso a largo plazo. El logro de dicha meta puede verse afectado por importantes perturbaciones y tendencias de precios y mercados. Es necesario vigilar el efecto de "acontecimientos traumáticos" como la crisis del mercado asiático, sobre el comercio de los productos forestales de la región así como sus repercusiones en el comercio mundial. Pese a que todavía es demasiado pronto para determinar los efectos a largo plazo de esta crisis, en particular sobre el objetivo de mejorar los incentivos relativos al comercio para la ordenación sostenible de los bosques, los indicios a corto plazo no son favorables. La vulnerabilidad a dichas crisis de las industrias forestales de Asia y de otros países en desarrollo podría hacer que a esas industrias les resulte extremadamente difícil planificar y aplicar estrategias a largo plazo para asegurar que su comercio se derive de fuentes forestales ordenadas de manera sostenible. Es necesario estudiar medios que permitan a la comunidad internacional elaborar planes para situaciones imprevistas y prestar asistencia a los países y las industrias para ayudarlos a mantener sus proyectos a largo plazo de ordenación sostenible de los bosques frente a crisis económicas a corto plazo, como la que ha afectado recientemente a Asia.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE ACCIÓN

50. El Foro Intergubernamental sobre los bosques puede aprovechar las propuestas de acción formuladas por el Grupo Intergubernamental sobre los bosques de conformidad con recientes acontecimientos referentes al mercado y a cuestiones ambientales de importancia para los bosques del mundo. El objetivo principal de las políticas comerciales y ambientales es alentar a todos los países a conseguir que su comercio de productos forestales proceda de bosques ordenados de manera sostenible y usar este comercio como incentivo para la transición a la ordenación sostenible de los bosques.

51. La transparencia del mercado es esencial si se desea disponer de información para facilitar estudios económicos y de mercado independientes sobre la competitividad de los mercados y la sustitución de productos forestales a largo plazo, y los costos y beneficios de aplicar la ordenación sostenible de los bosques en los países productores.

52. Así pues, en lo que se refiere a la adopción de medidas en sectores clave que podrían reforzar la función de los incentivos relativos al comercio en la promoción de la ordenación sostenible de los bosques en todo el mundo, el Foro Intergubernamental sobre los bosques puede desear:

a) Apoyar la labor continua de la OMC para alentar a todos sus países miembros a seguir reduciendo las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de productos forestales;

b) Apoyar la labor de la OMC, la FAO, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Unión Europea y otros órganos internacionales para realizar estudios económicos y de mercado más independientes sobre las posibilidades de competencia entre los distintos productos madereros, entre productos de diferentes regiones de origen y entre los productos madereros y sucedáneos no leñosos, con especial atención a los probables efectos que surtiría en esa sustitución cualquier aumento del precio de los productos forestales derivado de la aplicación de un plan mundial para mejorar la ordenación sostenible de los bosques;

c) Alentar la labor internacional que se está llevando a cabo para promover el desarrollo, paralelamente y sobre la base de la cooperación, de iniciativas internacionales de certificación de la madera, así como de planes nacionales y regionales afines, con el objetivo general de alcanzar la armonización internacional y el reconocimiento mutuo de normas para la certificación de la madera;

d) Apoyar la labor de la OMC para velar por que los planes de certificación y etiquetado ecológico de los productos forestales actuales y nuevos en los mercados importadores y consumidores no se usen de forma discriminatoria como proteccionismo encubierto;

e) Apoyar la labor de la OMC, la FAO, el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, la UNCTAD, la Unión Europea y otras instituciones internacionales para preparar análisis económicos y de mercado más independientes sobre los posibles costos adicionales para las plantaciones de árboles y las industrias forestales derivados de la transición a la ordenación sostenible de los bosques y la reforma normativa. En esos análisis se deberían examinar también los beneficios a largo plazo que pueden conseguirse con una mejor eficiencia y con la sostenibilidad a todos los niveles de la industria forestal así como la formulación y coordinación de medidas internacionales destinadas a mejorar la información comercial;

f) Alentar una mayor transparencia de los mercados para asegurar el cumplimiento de los objetivos de mejora del acceso a los mercados de los productos madereros, la armonización internacional y el reconocimiento mutuo de normas de certificación de la madera, el compromiso internacional a un proceso de certificación por países, y evaluación de las necesidades de asistencia técnica y financiera de los países en desarrollo;

g) Alentar la labor que se está llevando a cabo en la OMC, la FAO, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, la Unión Europea, la UNCTAD y otros órganos internacionales para mejorar la transparencia y la información comercial;

h) Reiterar las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los bosques de pedir a los países a que hagan una evaluación y compartan la información pertinente sobre la índole y la medida del comercio ilícito de productos forestales, y consideren medidas para hacer frente a dicho comercio ilícito, que apoyen la labor que se está llevando a cabo en la OMC, la FAO, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, la Unión Europea, la UNCTAD, el Banco Mundial y otros órganos internacionales para vigilar e investigar el comercio ilícito y alentarlos a coordinar sus actividades;

i) Exhortar al Grupo de trabajo sobre las maderas de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres a trabajar con los países miembros para velar por que toda restricción que se imponga en virtud de dicha Convención sea necesaria, se pueda aplicar de manera eficaz y eficiente y pueda aumentar las posibilidades de supervivencia de las especies;

j) Considerar el establecimiento de mecanismos y arreglos apropiados aplicables a todos los bosques que obliguen a todos los países productores a velar por que el comercio mundial de productos forestales se derive de fuentes ordenadas de manera sostenible. En particular, debe considerar la importante cuestión de qué normas nacionales e internacionales son necesarias para facilitar la ordenación sostenible de los bosques en todo el mundo y si dichas normas tienen que ser respaldadas por acuerdos y compromiso multilaterales;

k) Considerar, dada la acuciante necesidad de promover la ordenación sostenible de los bosques en todo el mundo, el establecimiento de un proceso de certificación por países que entrañe el compromiso de los países productores, en el plano internacional, a adoptar políticas y medidas destinadas a fomentar la ordenación sostenible de los bosques de producción y de los productos madereros. Al mismo tiempo, los países consumidores desarrollados deben adoptar políticas y medidas destinadas a mejorar el acceso a los mercados internacionales de estos productos;

l) Reconocer la necesidad de seguir de cerca los efectos económicos de acontecimientos tales como la crisis del mercado asiático sobre el comercio de productos forestales de la región y sus repercusiones en el comercio mundial, y estudiar cómo pueden los planes internacionales para situaciones imprevistas ayudar a países e industrias a mantener sus proyectos a largo plazo de ordenación sostenible de los bosques frente a crisis económicas graves a corto plazo como la que ha afectado recientemente a Asia.

53. Las tareas antedichas aprovechan obviamente la labor que están realizando varios órganos internacionales, tales como la OMC, la FAO, el CIFOR, la Organización Internacional de las maderas Tropicales, la UNCTAD, la Unión Europea, el Banco Mundial y otros. Existe un amplio margen para la colaboración de estos órganos y la coordinación de sus actividades respectivas, así como para la determinación de nuevos sectores en los que podrán seguir desarrollando una labor conjunta.