



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/22
22 de agosto de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Grupo Intergubernamental ad hoc sobre
los bosques
Tercer período de sesiones
9 a 20 de septiembre de 1996

**EL COMERCIO Y EL MEDIO AMBIENTE EN RELACIÓN CON LOS PRODUCTOS
Y SERVICIOS FORESTALES**

Elemento de programa IV

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe, preparado atendiendo a una petición formulada por el Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques en su segundo período de sesiones, contiene un análisis de la manera en que los vínculos entre el comercio internacional de productos forestales y la ordenación forestal sostenible se ven afectados por el acceso a los mercados y los obstáculos al comercio de los productos forestales; la certificación y el etiquetado en el fomento de la ordenación forestal sostenible; la absorción del costo total de los efectos sobre el medio ambiente; la transparencia de los mercados de productos forestales; la promoción de especies menos utilizadas; y la financiación y la tecnología para la elaboración industrial en las etapas finales de la cadena de producción con el objeto de incorporar valor agregado.

El acceso a los mercados internacionales será un factor clave para determinar el éxito a largo plazo de una política mundial destinada a fomentar la ordenación forestal sostenible mediante el comercio. Con el Acuerdo de la Ronda Uruguay se ha logrado reducir la mayoría de las barreras arancelarias a los productos forestales y, lo que quizá es más importante, ha disminuido la inseguridad del comercio gracias a la regulación de los aranceles de los principales mercados de importación y la limitación del aumento de esos

aranceles. Además, se han hecho ciertos progresos en cuanto a restringir algunas importantes barreras no arancelarias y otras medidas que perjudicaban el comercio de productos forestales.

Es imposible evitar la competencia entre diferentes productos madereros, entre productos de distintas regiones de origen y entre los sucedáneos madereros y no leñosos. Sin embargo, todo parece indicar que esa competencia no obstaculizará indebidamente la aplicación de una estrategia mundial para mejorar la ordenación forestal sostenible.

Para promover la ordenación forestal sostenible en todo el mundo, se ha propuesto un sistema de certificación de los productos forestales de las zonas boreales, templadas y tropicales, que sea voluntario y haya sido convenido por la comunidad internacional. Sin embargo, es importante poner en perspectiva el interés que la comunidad internacional manifiesta por esa certificación. Por el momento, esta certificación afecta únicamente a una proporción minúscula del comercio internacional de productos forestales y a muy pocos bosques del mundo, y es improbable que sus efectos aumenten significativamente en el futuro previsible.

La transición a la ordenación forestal sostenible probablemente entrañe gastos considerables para las operaciones de obtención de madera y para las industrias forestales, tanto en las regiones templadas como en las tropicales. Sin embargo, es posible que los efectos económicos generales sean menos graves de lo que se temía en un principio. Quizás serán los países tropicales los que sobrellevarán una mayor carga de los costos porque probablemente tengan que hacer frente a costos de producción y explotación más altos que los de los países de las zonas boreales y templadas. Quizás ya no sea rentable la explotación de determinados bosques y, si eso sucede en gran escala, habrá que sacar de la producción a gran parte de los recursos forestales de determinados países. Probablemente se pierdan como resultado de ello ingresos procedentes de la explotación de los bosques y de la exportación de productos forestales.

Sin una mayor transparencia de los mercados, es probable que no se logren muchos progresos en los aspectos analizados en el presente informe. Con todo, los esfuerzos que se están haciendo para aumentar la transparencia de los mercados son muy limitados.

Las instituciones internacionales tienen grandes posibilidades de abordar las cuestiones del comercio y el medio ambiente en relación con los productos forestales para colaborar, coordinar sus actividades y determinar conjuntamente nuevas esferas en las cuales seguir trabajando. Se sugiere que estas instituciones formen un grupo de trabajo ad hoc encargado de estudiar las propuestas para la adopción de medidas contenidas en el presente informe relativas al aumento de los incentivos relacionados con el comercio para promover la ordenación forestal sostenible en todo el mundo.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 7	4
Amplitud del análisis y consideraciones generales	5 - 7	4
I. TENDENCIAS DEL COMERCIO DE PRODUCTOS FORESTALES .	8 - 15	5
A. Comercio mundial	8 - 9	5
B. Tendencias de los precios	10	6
C. Comercio regional	11 - 12	6
D. Tendencias futuras de la oferta y la demanda	13 - 14	7
E. Situación de los recursos forestales mundiales	15	8
II. ACCESO A LOS MERCADOS Y OBSTÁCULOS AL COMERCIO .	16 - 44	8
A. Obstáculos al comercio antes de la celebración de la Ronda Uruguay	16 - 19	8
B. Repercusiones de la Ronda Uruguay	20 - 25	9
C. Nuevos obstáculos al comercio	26 - 35	11
D. Competitividad relativa	36 - 40	14
E. Especies menos utilizadas	41 - 44	15
III. CERTIFICACIÓN Y ETIQUETADO	45 - 67	16
A. Certificación de los productos forestales . .	46 - 60	17
B. Certificación por países	61 - 67	21
IV. ABSORCIÓN DEL COSTO TOTAL	68 - 75	23
V. TRANSPARENCIA DE LOS MERCADOS	76 - 78	26
VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS	79 - 90	28

INTRODUCCIÓN

1. El elemento de programa IV del Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques versa sobre el comercio y el medio ambiente en relación con los productos y servicios forestales. Según la definición de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, el objetivo general de este elemento de programa es "examinar los factores pertinentes que inciden en el comercio de los productos forestales y otras cuestiones forestales y comerciales, en un enfoque integrado y global que promueva una relación de apoyo entre el comercio y el medio ambiente"¹.

2. En su primer período de sesiones, el Grupo Intergubernamental definió el mandato en relación con el elemento de programa IV (E/CN.17/IPF/1995/3) y, en su segundo período de sesiones (E/CN.17/IPF/1996/11) le dio su aprobación. Además, convino en que el examen sustantivo de su tercer período de sesiones se centrara en la forma en que los vínculos entre el convenio internacional de productos forestales y la ordenación forestal sostenible se veían afectados por el acceso a los mercados y los obstáculos al comercio de los productos forestales; la certificación y el etiquetado de productos para promover la ordenación forestal sostenible; la absorción del costo total de los efectos sobre el medio ambiente; la transparencia de los mercados de productos forestales; la promoción de especies menos utilizadas; y la financiación y la tecnología para la elaboración industrial en las etapas finales de la cadena de producción con el objeto de obtener el valor agregado.

3. En el presente informe se tienen en cuenta los párrafos 14 y 15 de los Principios relativos a los bosques² y el párrafo 11 de la Declaración acerca de la diversidad biológica y los bosques dirigida al Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (UNEP/CBD/COP/2/19).

4. El presente informe ha sido preparado por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, organismo rector de las tareas relacionadas con el elemento de programa IV, en consulta con la secretaría del Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques de la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas. El informe se basa en diferentes reuniones, conferencias y estudios, en particular, la Conferencia Internacional sobre certificación y etiquetado (Brisbane, 26 a 30 de marzo de 1996) patrocinada por el Gobierno de Australia, un estudio sobre tendencias y perspectivas a largo plazo de la oferta y la demanda de productos forestales y sus posibles consecuencias para la ordenación sostenible de los bosques, patrocinado por el Gobierno de Noruega y realizado por el Instituto Forestal Europeo y la Reunión de expertos del Grupo de Trabajo sobre comercio, etiquetado de madera y certificación de la ordenación sostenible de los bosques (Bonn, 12 a 16 de agosto de 1996).

Amplitud del análisis y consideraciones generales

5. La relación entre las cuestiones ambientales y el comercio de los productos y servicios forestales se examina en los párrafos que siguen principalmente en función de los productos madereros (rollizos, madera aserrada, madera terciada,

/...

muebles, pulpa y productos de papel). No se estudia el comercio de los productos forestales no leñosos, como la caña, las especies silvestres y las plantas medicinales, porque contribuyen muy poco con su volumen y valor al mercado internacional y porque escasean las estadísticas sobre el comercio de estos productos. Tampoco se dispone de datos estadísticos sobre los principales servicios ecológicos y de esparcimiento que prestan los bosques más allá de las fronteras de un país determinado, como los relacionados con el turismo ecológico, la ordenación de las cuencas hidrográficas, la retención de carbono y la prospección bioquímica. Sin embargo, en la medida en que la ordenación forestal sostenible afecte el comercio de los productos madereros también repercutirá en la disponibilidad y la calidad de los productos forestales no leñosos y los servicios que prestan los bosques. Este vínculo se examinará explícitamente donde proceda.

6. Si bien la producción de leña y carbón representa un elevado porcentaje del volumen de la producción total de rollizos, especialmente en los países en desarrollo (o sea, 55%), el porcentaje de la producción no industrial de rollizos representa menos de 0,3% del mercado internacional. El valor de las importaciones de leña y carbón, comparado con el valor de las importaciones de todos los productos madereros es también insignificante (menos de 0,2%). Por estas razones y debido a que se le considera raramente un bien comercializado por su bajo valor por unidad de volumen, la leña no se examina más a fondo en el presente documento.

7. La mayor parte de la información disponible sobre el comercio internacional de productos madereros ha sido reunida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y es precisamente esa información la que se ha utilizado en primera instancia en el presente documento. Siguiendo las normas de la FAO, los productos madereros o la madera propiamente se denominarán también en general productos forestales.

I. TENDENCIAS DEL COMERCIO DE PRODUCTOS FORESTALES

A. Comercio mundial

8. El comercio mundial de productos forestales ha experimentado una expansión en los últimos decenios. La producción de rollizos industriales aumentó a un ritmo constante hasta situarse entre 1.600 y 1.700 millones de metros cúbicos a principios de 1990, aunque sólo un 6% a 7% de este total se dirige al comercio internacional. En cambio, algo menos del 20% de la pulpa de madera y entre 20% y 25% de la madera aserrada, los tableros de madera, el papel y el cartón se dirigen al comercio internacional. Aunque desde el decenio de 1960 el porcentaje de producción de pulpa de madera comercializada se ha mantenido relativamente constante, el porcentaje de la madera aserrada y los tableros de madera comercializados se ha duplicado, ya que ha pasado de 11,8% a 22,8% y de 12,0% a 25,5% respectivamente. El porcentaje de productos de papel comercializados ha aumentado también considerablemente ya que ha pasado de 16,5% a 24,9%.

9. Aunque el valor de las importaciones de rollizos industriales ha aumentado en forma constante, el porcentaje de troncos en la totalidad de los productos forestales se ha reducido casi a la mitad, desde la cifra máxima de un 20% en el

/...

decenio de 1970 a una cifra situada entre el 10% y el 12% a principios del decenio de 1990. La participación en el mercado mundial de productos forestales de la pulpa de madera y la madera aserrada ha ido disminuyendo también desde principios del decenio de 1960, de 19,4% a 11,3% y de 27,2% a 21,4% respectivamente. Por otra parte, en ese mismo período, el porcentaje de los tableros de madera pasó de 6,4% a 12,3% y el de papel y cartón aumentó de 33,1% a 42,6%. Esas tendencias reflejan la creciente importancia de los productos forestales de mayor valor en el comercio mundial.

B. Tendencias de los precios

10. Pese a que el precio de los productos forestales ha aumentado constantemente, el índice de precios reales de dichos productos permanece bastante estable desde el decenio de 1960. Disminuyó gradualmente a comienzos del decenio de 1980, pero está en alza desde 1985. En la categoría amplia de los productos forestales el precio real de la madera tropical ha tendido a aumentar desde comienzos del decenio de 1970. Se redujo entre 1979 y 1985 pero se recuperó a partir de entonces. El precio real de la madera aserrada tropical ha mostrado una tendencia análoga, aunque con mayores fluctuaciones y tras sufrir una baja más pronunciada a mediados del decenio de 1980, a la que siguió una recuperación también más rápida en el período reciente. El precio real de otros productos industriales derivados de la madera, como los tableros de madera, la pulpa, el papel y el cartón, mantuvieron esta propensión ascendente en el decenio de 1980. El aumento del precio real se refleja también en la creciente escasez de los productos, debida a la reducción de los inventarios de productos forestales y a la demanda creciente de productos derivados de maderas tropicales, mientras que el descenso reciente de ciertos precios reales tal vez sea un reflejo de la depresión de la economía mundial a finales del decenio de 1970 y comienzos del siguiente.

C. Comercio regional

11. La estructura y orientación del comercio hacen pensar que el mercado mundial de productos forestales continúa dominado en gran medida por los países desarrollados tanto en las exportaciones como en las importaciones. No obstante, se observan al mismo tiempo dos tendencias marcadas. En primer lugar, el comercio está muy regionalizado en tres bloques comerciales importantes, la Cuenca del Pacífico, América del Norte y Europa (principalmente Europa occidental). Los principales exportadores de cada uno de ellos son países desarrollados como el Japón, los Estados Unidos, el Canadá y los miembros de la Unión Europea. Sin embargo, en años recientes los países en desarrollo, especialmente de Asia, han aumentado su porcentaje de las importaciones mundiales. Gran parte de esta demanda refleja el aumento del consumo de productos industriales derivados de la madera en los países en desarrollo. Los países recientemente industrializados que disponen de escasos recursos forestales han aumentado también las importaciones de madera troceada y de productos de madera semiacabados que necesitan como materia prima para sus industrias de elaboración orientadas a la exportación.

12. En segundo lugar, los principales exportadores mundiales de productos forestales todavía suelen ser los países desarrollados que cuentan con recursos

/...

forestales de zonas boreales y templadas y con industrias de elaboración. Sin embargo, algunos países en desarrollo, entre ellos Indonesia y Malasia, han pasado a ser los principales exportadores mundiales de ciertos productos forestales, como tableros de madera no conífera, madera troceada y madera aserrada. Otros países en desarrollo, en particular Brasil, Chile y los países asiáticos recientemente industrializados, comienzan a tener repercusión 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.

D. Tendencias futuras de la oferta y la demanda

13. En algunos estudios recientes se ha intentado pronosticar las tendencias futuras de la oferta y la demanda mundiales y regionales de productos del sector forestal³. Estos estudios confirman la importancia creciente de los productos con valor añadido y la variación permanente de la estructura y la orientación del comercio, especialmente de productos tropicales. Dado que los países boreales y templados satisfacen cada vez más sus necesidades con sus propios recursos forestales, y en vista de que se ha intensificado el comercio Norte-Norte y de que ha aumentado el consumo interno en los países productores tropicales, es probable que disminuya la importancia relativa del comercio internacional de productos derivados de maderas tropicales. Sin embargo, aunque es probable que se reduzca el volumen total del comercio de maderas tropicales, los países productores exportarán tal vez una cantidad mayor de productos de madera con valor añadido, por lo que toda disminución en el valor del comercio será, acaso, menos importante. Además, el aumento del comercio Sur-Sur, en particular el de madera aserrada, actuará como factor de contrapeso. Asia continuará siendo el principal productor y exportador de maderas tropicales, aunque se reducirán proporcionalmente sus exportaciones de madera aserrada y aumentarán las de productos con valor añadido. Al orientarse los productores asiáticos hacia los mercados consumidores de materias primas, es probable que África y América Latina adquieran importancia relativamente mayor como exportadores de madera troceada y aserrada, respectivamente. No obstante, la evolución de la tecnología y el cambio de las preferencias favorecerán el aumento del consumo mundial de productos de pulpa y papel en desmedro del de rollizos y madera aserrada.

14. Algunas proyecciones recientes a corto y largo plazo sobre el sector de los productos forestales, realizadas por el Centro de Comercio Internacional de Productos Forestales (CINTRAFOR), el Instituto Europeo de los Bosques y por otras instituciones, confirman la importancia creciente de los países en desarrollo en su calidad tanto de exportadores como de importadores de productos forestales con valor añadido. Si bien es posible que se haya agravado la escasez de madera de especies frondosas tropicales, debido en particular al ritmo actual de explotación y de consumo en el sudeste de Asia, se prevé que los recursos de las zonas templadas y boreales, los bosques y plantaciones secundarios y los nuevos recursos forestales tropicales de América Latina y África compensen todo déficit mundial de la oferta. El grado en que la escasez de maderas duras tropicales afecte las actividades de elaboración y se refleje en el aumento del precio real de las maderas tropicales aserradas y troceadas, dependerá de la voluntad de los principales productores de los países en desarrollo de aplicar una ordenación sostenible de los bosques de edad madura

explotables que quedan y coordinar la capacidad de transformación industrial con la oferta.

E. Situación de los recursos forestales mundiales

15. Desde la perspectiva de los servicios ambientales, el recurso más importante son los bosques densos. En los países tropicales estos recursos han sufrido una deforestación más intensa que en los países templados y boreales. Asimismo, la reforestación es por regla general mayor en estos últimos. Se considera que esta configuración cambiante de los recursos forestales 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 crearán 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 y de los trópicos serán 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.

II. ACCESO A LOS MERCADOS Y OBSTÁCULOS AL COMERCIO

A. Obstáculos al comercio antes de la celebración de la Ronda Uruguay

16. Desde que terminó la segunda guerra mundial, el comercio de productos forestales se ha visto favorecido en general por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). En los últimos años han continuado disminuyendo las barreras arancelarias, especialmente en el período posterior a la Ronda de Tokio. El grado de reducción varía según el mercado y el producto. Salvo raras excepciones, los derechos arancelarios en los mercados de los países desarrollados se habían reducido considerablemente incluso antes que se acordara el calendario de reuniones de la Ronda Uruguay.

17. Sin embargo, la progresividad arancelaria, es decir, el aumento de los aranceles determinado por el grado de procesamiento y consiguiente valor añadido del producto forestal, se ha mantenido en la mayoría de los países desarrollados, además, se aplican derechos relativamente más elevados a determinados productos elaborados, como los tableros de madera, las piezas de carpintería para construcción, el papel enlucido, el papel corrugado, el papel o cartón kraft y los muebles. Los derechos arancelarios han sido invariables, y a menudo considerablemente, más altos en los mercados de los países en desarrollo que en los de los países desarrollados. Algunos países en desarrollo han preferido aplicar un tipo uniforme elevado a todos los productos forestales.

18. Una consecuencia importante de la disminución de los aranceles a los productos forestales en los mercados de los países desarrollados es que se ha reducido marcadamente la diferencia entre los tipos correspondientes al régimen de Nación Más Favorecida (NMF) y al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). La mayoría de las reducciones arancelarias han hecho disminuir, en general, los NMF en tanto que el tipo SGP (generalmente nulo) ha permanecido prácticamente invariable. Esto indica que tal vez los exportadores que hubieran debido pagar derechos NMF normales por determinados productos forestales se han visto más beneficiados por la reducción arancelaria que los países en desarrollo que antes se beneficiaban del SGP y otros mecanismos preferenciales.

19. En los últimos decenios las medidas no arancelarias más comunes aplicadas al comercio de productos forestales han sido restricciones cuantitativas y controles de calidad en el caso de productos, especies de madera, e incluso exportadores, determinados. No obstante, en el período que antecedió a la conclusión de la Ronda Uruguay se solía aplicar cada vez más diversas medidas no arancelarias a determinados productos.

B. Repercusiones de la Ronda Uruguay

20. El acuerdo de la Ronda Uruguay, firmado oficialmente en Marrakech en abril de 1994, ha repercutido de varias maneras importantes para el comercio de productos forestales. El Canadá, la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos, así como otros importadores importantes, como Finlandia, la República de Corea y Nueva Zelandia, acordaron eliminar los aranceles a los productos de pulpa y papel. Además, los países desarrollados que son grandes importadores se comprometieron a reducir en 50% los aranceles a los productos de madera maciza, sobre la base de la media ponderada en función del comercio exterior y en un plazo de cinco años a contar de 1995. En el caso de los muebles, algunos importadores importantes, como la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos, acordaron eliminar por completo los derechos en un plazo de 8 a 10 años. La mayoría de los demás países acordaron por su parte reducir los aranceles a los productos de madera maciza y los muebles, o al menos fijar aranceles consolidados. Muchos otros países están aplicando también reducciones considerables de los derechos a las importaciones de productos forestales.

21. Pese a que no se eliminaron los aranceles para todos los productos forestales, tras la Ronda Uruguay la disminución de los derechos aplicables a estos productos en los mercados importadores de los países desarrollados resulta, en promedio favorable al compararla con la situación de otros productos industriales. Con la reducción basada en media ponderada en función del comercio, los productos forestales serán el rubro con el más alto porcentaje (85%) de exención de derechos en los mercados importadores de los países desarrollados, casi el doble que en el caso de las importaciones de todos los demás productos industriales sujetos a aranceles nulos (véase el cuadro). Se aplicarán derechos importantes únicamente a los tableros de madera. La segunda consecuencia importante de la Ronda Uruguay es que se ha reducido en mayor medida la progresividad arancelaria que afecta a los productos forestales en los mercados de los países desarrollados.

CuadroCambio de la progresividad arancelaria aplicada a determinados
productos forestales en los países desarrollados

Categoría de productos por fase de elaboración	Antes de la Ronda Uruguay	Después de la Ronda Uruguay	Reducción	Cambio de la progresividad arancelaria
----- (Porcentaje) -----				
<u>Madera</u>				
En bruto (troceada)	0,0	0,0	0	..
Tableros de madera	9,4	6,5	31	-30
Semimanufacturadas	0,9	0,4	50	-50
Artículos de madera	4,7	1,6	67	-67
Subtotal	2,0	1,1	43	..
<u>Papel</u>				
Pulpa de papel y desperdicios y desechos de papel	0	0,0	0	..
Papel y cartón	5,3	0,0	100	-30
Impresos	1,7	0,3	83	-50
Artículos de papel	7,3	0,0	100	-67
Subtotal	3,5	0,0	99	..

Fuente: GATT, Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Acceso de Bienes y Servicios a los Mercados, (Ginebra, 1994).

Nota: Los aranceles se basan en la media ponderada del total de las importaciones. La progresividad arancelaria se define como la diferencia arancelaria entre los productos elaborados y los no elaborados o en bruto.

22. Resultan menos claras las repercusiones de la Ronda Uruguay para las barreras no arancelarias cada vez mayores que afectan a los productos forestales. Sin embargo, hay dos instrumentos especiales, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que pueden servir de base para hacer frente a algunas medidas no arancelarias que suelen utilizarse como obstáculos al comercio de productos forestales. En virtud del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, se podría reducir la utilización de inspecciones, cuarentenas y tratamiento de productos forestales importados, que son medidas restrictivas que exceden lo necesario para proteger de plagas o enfermedades a personas, animales y plantas. Con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio se podría limitar la aplicación a los productos forestales de reglamentos técnicos que funcionan como restricciones no arancelarias y no como medio legítimo de proteger la salud y la

/...

seguridad de las personas, prevenir la degradación ambiental y garantizar la calidad del producto y el cumplimiento de normas de diseño adecuadas.

23. Otras disposiciones de la Ronda Uruguay que podrán contribuir a reducir los obstáculos al comercio de productos forestales son las que limitan y esclarecen la aplicación de derechos antidumping y compensatorios, los procedimientos de tasación en aduana y de concesión de licencias y las restricciones del acceso a los mercados. Una posible repercusión indirecta de la Ronda Uruguay será tal vez la de debilitar otras antiguas barreras no arancelarias en determinados mercados. Por ejemplo, la Unión Europea propuso recientemente eliminar en 1995-1996 su régimen de aranceles y cuotas aplicable a la madera contrachapada en el caso de los beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias.

24. Recientemente se analizaron las posibles repercusiones de las reducciones arancelarias resultantes de la Ronda Uruguay para el comercio de determinados productos forestales en algunos mercados y todo parece indicar que el efecto total para el comercio de determinados productos forestales podrá ser del orden de 340 millones a 472 millones de dólares en los principales mercados de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Sin embargo, estas repercusiones representan sólo el 0,4% del total de las importaciones de productos forestales correspondientes a 1991 en los mercados analizados, cuyo valor total fue de 85,6 miles de millones de dólares. Esto indica que, si bien los beneficios comerciales reales de las modificaciones arancelarias son positivos e importantes, tal vez no incidan en forma apreciable en el comercio mundial. Uno de los factores que limitan los beneficios de la Ronda Uruguay para los productos forestales es que los aranceles aplicados antes de la Ronda a la mayoría de estos productos en los principales mercados importadores ya eran muy bajos.

25. Ahora que la Ronda Uruguay ha propiciado compromisos internacionales de reducir considerablemente los aranceles a los productos forestales en los principales mercados, es improbable que los derechos de aduana aumenten unilateralmente. Los aranceles nuevos, y por regla general más bajos, que se aplican en los mercados de los países desarrollados se consolidarán y otro tanto ocurrirá con un porcentaje creciente de los que se fijan en los mercados de los países en desarrollo. (La consolidación de un arancel significa que un país ha convenido oficialmente en establecer una cifra límite para ese derecho.)

C. Nuevos obstáculos al comercio

26. 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 de 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";

d) La utilización del etiquetado y la certificación ecológicos como obstáculos a la importación.

27. Pese a que en rigor sólo cabe considerar "nuevas" a 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.

28. 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 y mejorar las perspectivas de exportación de productos forestales más cotizados. La conclusión general es que con la imposición de gravámenes y prohibiciones a la exportación de madera sólo se han cumplido parcialmente los objetivos deseados en el sudeste de Asia, y en muchos casos a un elevado costo económico, dados los costos directos de las subvenciones y los costos suplementarios de actividades de elaboración dispendiosas e ineficientes.

29. Pese a las pérdidas ocasionadas por la ineficiencia económica, muchos países productores de madera troceada consideran que la imposición de gravámenes y prohibiciones a las exportaciones son el medio más adecuado para compensar a las industrias nacionales de elaboración por los obstáculos a la importación en los mercados de las economías desarrolladas. Sin embargo, este argumento resulta menos válido al haberse reducido la progresividad arancelaria y los obstáculos en general en los mercados importadores de productos forestales tras la Ronda Uruguay.

30. Los países desarrollados están aplicando cada vez más diversos reglamentos ambientales en sus industrias forestales - acompañadas a veces por restricciones a la exportación - que pueden tener repercusiones importantes en el comercio. Se utilicen o no con la finalidad expresa de ocasionarlas, esas normativas pueden causar alteraciones y discriminación 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, como las que suponía la existencia de reservas para la lechuza moteada, unida a leyes estatales que prohibían la extracción de madera - 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, que tuvieron efectos conexos en los principales mercados de madera aserrada y contrachapada.

31. 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. Esta situación se refleja en las repercusiones comerciales que han tenido para el Canadá, principal productor y exportador mundial de papel de periódico, las leyes norteamericanas que regulan el contenido de material reciclado de dicho producto. En particular, esa legislación supone tal vez ventajas de costo desleales para los productores estadounidenses, porque en los 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. Existe la posibilidad de que todos estos reglamentos se utilicen como barreras no arancelarias a las importaciones de productos de papel competidoras, especialmente si suponen la exigencia de que los proveedores recuperen los embalajes o impongan mecanismos de depósito y reembolso. Hay normativas orientadas a la protección del medio ambiente que también pueden ocasionar problemas, como las restricciones crecientes al comercio de tableros de madera en que se utilice adhesivos a base de formaldehído, las normas por las que se prohíben o regulan ciertos procesos y materiales para la preservación de la madera y la fiscalización de los materiales de elaboración, por ejemplo, el cloro utilizado para el blanqueo de la pulpa.

32. En la mayoría de los casos la ausencia de consenso internacional sobre los criterios y normas ambientales es el trasfondo de la controversia respecto de si las medidas impuestas unilateralmente restringen o no el acceso a los mercados. Por ejemplo, los fabricantes y exportadores de pulpa brasileños han manifestado su inquietud ante la posibilidad de que los criterios elaborados por Dinamarca beneficien en medida excesiva a los productores europeos de papel, a costa de los exportadores extranjeros de productos de pulpa y papel.

33. Además, se ha ejercido presión sobre muchos países en desarrollo para que adopten restricciones cuantitativas que limiten la importación de productos forestales "no sostenibles", o impongan derechos compensatorios a los productos importados cuya exportación goce de subvenciones "ambientales", es decir, que sean resultado de una ordenación "no sostenible" de los bosques que reduzca los costos de explotación y con ello su precio de exportación. Los argumentos contra la aplicación de sanciones unilaterales - como la prohibición del comercio o la imposición de otras restricciones fundadas en criterios ambientales en el caso de determinados productos derivados de maderas tropicales - tienen bastante peso, por lo que se aceptan generalmente en la actualidad. No obstante, la creación del Comité de Comercio y Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha llevado al plano multilateral el debate sobre las restricciones ambientales al comercio.

34. Pese a que el propósito del programa de trabajo de la OMC sobre el comercio y el medio ambiente es vincular más directamente los beneficios de la liberalización del comercio con políticas orientadas a una mejor protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible, el concepto generalizado es que el objetivo verdadero debiera ser "ecologizar el GATT/OMC", es decir, subordinar las reglas del comercio a criterios ambientales. A la vez, esto ha significado el llamamiento reiterado a modificar las disposiciones del GATT/OMC para dar cabida a restricciones cuantitativas y derechos compensatorios en los casos en que las consideraciones ambientales justifiquen la aplicación de esas medidas. Si se amplían de este modo las disposiciones del GATT/OMC el comercio de productos forestales se verá definido cada vez más por la aplicación de restricciones cuantitativas, e incluso de derechos compensatorios, en los países importadores, por ejemplo para restringir las importaciones de maderas producidas en forma "no sostenible" o para contrarrestar supuestas subvenciones "ambientales" a la exportación.

35. 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. Además, se deben negociar acuerdos y normas internacionales que rijan su utilización y estudiar, con el auspicio de la OMC, la relación y los posibles conflictos entre los acuerdos ambientales y las disposiciones comerciales multilaterales. 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 al acceso a los mercados resultantes de la recién finalizada Ronda Uruguay.

D. Competitividad relativa

36. Además de las barreras comerciales, el grado en que los productos forestales de distintas regiones compiten entre sí y con sustitutos no leñosos por los mercados importadores es un factor determinante esencial de los rendimientos a largo plazo derivados de los productos forestales. Los cambios en los rendimientos a largo plazo pueden, a su vez, influir en los incentivos a la ordenación sostenible de los bosques.

37. El grado de sustitución entre productos de las zonas tropicales y de las templadas en los mercados de consumo demuestra en qué medida los mercados de estos dos tipos de productos están interrelacionados y si en verdad existen dos mercados diferenciados para dos productos básicos distintos. Las pruebas de que se dispone indican que son escasas las posibilidades de sustitución entre productos madereros de zonas templadas, boreales 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, es decir que las maderas de coníferas de las zonas templadas y boreales de regiones distintas siguen teniendo más posibilidades de sustitución entre sí que las de coníferas y las de especies latifoliadas tropicales y viceversa. En general, la sustitución de la madera aserrada y contrachapada de países tropicales siguiendo criterios de origen parece muy elevada en ciertos países importadores, especialmente la de madera contrachapada. También se sabe que en algunos de los principales mercados de elaboración industrial los troncos procedentes de zonas tropicales están siendo sustituidos por troncos de coníferas nacionales y por maderas obtenidas mediante transformaciones técnicas.

38. 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 fibras y los reconstituidos, así como la pulpa de madera.

39. En resumen, 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. Es posible que se estén sustituyendo productos no leñosos por productos derivados de la madera de construcción, aunque de ello se conoce fundamentalmente por referencia. 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.

40. 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.

E. Especies menos utilizadas

41. Siempre que existan mercados, hay posibilidades importantes de ampliar la utilización de los recursos forestales, en particular en los países tropicales, explotando comercialmente especies menos utilizadas. Por ejemplo, las estadísticas recientes de la FAO indican que sólo se está talando alrededor del 26% del volumen permanente potencial de las zonas de explotación tropicales. En general, la industria de productos forestales se basa en la utilización de grandes troncos de madera para aserrar y troncos para madera contrachapada y chapas. En el período comprendido entre 1988 y 1992, los troncos de madera para aserrar y para chapas representaron el 92% de la producción total de rollizos industriales en Indonesia, el 97% en Malasia y el 93% en Papua Nueva Guinea.

42. Aun cuando el papel de las especies menos utilizadas llegara a ampliarse en la industria de los productos forestales tanto de zonas templadas como tropicales es poco probable que este suministro adicional ocupe el lugar de los productos de madera maciza tradicionales tales como la madera aserrada y la madera contrachapada. En cambio, el destino más probable para las especies menos utilizadas serían los productos de pulpa de madera y de madera reconstituida tales como paneles de fibras, de partículas y reconstituidos. Al menos un grupo de proyecciones para la región de Asia y el Pacífico indica que los beneficios que los productores pueden derivar del desarrollo de la capacidad para fabricar productos de paneles compuestos y otros productos madereros modificados técnicamente pueden ser sustanciales y podrían compensar los efectos negativos de la reducción de los recursos forestales para madera aserrada, madera contrachapada y chapa en la industria de productos forestales.

43. No obstante, es preciso hacer importantes observaciones respecto de una posible estrategia mundial para promover las especies menos utilizadas. En primer lugar, como se ha mencionado anteriormente, los productos derivados de la madera reconstituida y la pulpa de madera se encuentran actualmente entre los más competitivos e inestables de los productos forestales. Los paneles de madera reconstituida suelen ser sustituidos con frecuencia en los mercados importadores por compuestos semimadereros, tales como paneles de fibrocemento, compuestos de desechos agrícolas y otros desechos reciclados y diversos sustitutos no madereros. Cualquier nueva forma de pulpa de madera virgen competiría en calidad y precio con materiales más tradicionales pero también con la pulpa reciclada. Como se ha señalado anteriormente, el problema del acceso de cualquier producto nuevo derivado de las especies menos utilizadas al mercado se agrava debido a la creciente proliferación de reglamentos ambientales, sanitarios y de otra índole que especifican la composición y la calidad tanto de la madera reconstituida como de los productos de papel en los mercados de consumo.

44. En segundo lugar, en muchos países, en especial de las regiones tropicales, las posibilidades de reconocer y mucho menos explotar las especies menos utilizadas se ven limitadas por la falta de información básica sobre la disponibilidad y la viabilidad comercial de estas especies. Ello, a su vez, es reflejo de los limitados recursos humanos y técnicos dedicados a inventariar y evaluar la base de recursos forestales de la industria maderera. Se ha fomentado la evaluación de recursos forestales como el método por el cual los países productores tropicales pueden estudiar periódicamente sus bosques y, como parte de esta evaluación, determinar cuáles son las especies menos utilizadas para su posible explotación comercial mediante una ordenación forestal sostenible. Es esencial contar con una evaluación básica de este tipo para que las especies menos utilizadas tengan un aprovechamiento mayor en la industria de los productos forestales. Además, es necesario seguir analizando la demanda del mercado y los costos de explotación y utilización con el fin de determinar la viabilidad comercial de estas especies.

III. CERTIFICACIÓN Y ETIQUETADO

45. El número de iniciativas de etiquetado ecológico y certificación aplicadas al comercio de productos forestales se ha incrementado rápidamente en los últimos años. Como se ha señalado en la sección anterior, en los países productores y las industrias forestales existe el temor de que la certificación y el etiquetado se utilice 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 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y se ajusten a las directrices reconocidas internacionalmente, su posible uso como obstáculos al comercio se verá reducido de forma radical.

A. Certificación de los productos forestales

46. La cuestión de la certificación está estrechamente relacionada con la cuestión de los criterios e indicadores⁴. El término "certificación" se ha utilizado de forma indiscriminada para referirse a una amplia variedad de procesos. En el presente informe, la expresión certificación de productos forestales se utilizará para indicar un proceso que tiene como resultado una declaración escrita, es decir, un certificado que dé fe del origen de la materia prima maderera y de su condición y cualidades, en la mayoría de los casos, previo visto bueno de un agente independiente. Para poder dar seguridades efectivas a los consumidores de que los productos madereros proceden de fuentes ordenadas de forma sostenible, la certificación de productos forestales debe contener tanto la referencia al proceso de producción como a las prácticas de ordenación forestal sostenible. Esta última requiere la verificación del sistema de ordenación forestal en el país de origen, incluidos los efectos ambientales y sociales de las prácticas forestales según criterios y normas de ordenación sostenible determinados. La primera consiste en la inspección de toda la cadena de transformación del producto desde el bosque hasta el producto final, de ser necesario en los mercados nacionales y de exportación.

47. Los defensores de la certificación aducen que ésta puede contribuir a promover la ordenación forestal sostenible 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.

48. 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. De hecho, se teme que los efectos de la certificación en los costos de producción y distribución reduzcan la competitividad de los productos madereros en los mercados de consumo. También se aduce que, si bien la certificación exige como requisito previo insoslayable la ordenación forestal sostenible, esta ordenación no necesita de la certificación. La promoción de la certificación en todo el mundo no debería ni desplazar ni desviar recursos de las actividades que realizan los principales países abastecedores de madera de construcción para poner en práctica políticas, ordenanzas y normas forestales nacionales que estén en consonancia con los objetivos nacionales e internacionales relativos a la ordenación forestal sostenible. Por último, se argumenta 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.

49. Pese a la proliferación de sistemas de certificación, hasta el momento todo parece indicar que la madera de construcción certificada está surtiendo únicamente un efecto limitado en el mercado mundial. En 1993, se certificaron

/...

aproximadamente 1,5 millones de metros cúbicos de productos forestales y 35 proveedores. Esto representó menos del 0,5% del comercio mundial. Los cálculos recientes indican que hasta la fecha solamente se han certificado del orden de 3,5 millones de metros cúbicos procedentes de 5,1 millones de hectáreas de bosque. De hecho, la producción certificada representa únicamente el 0,23% de la producción industrial de rollizos en todo el mundo. Es poco probable que el suministro de madera y de productos derivados de la madera certificados aumente de manera rápida. Incluso según previsiones optimistas, se prevé que para el año 1999 sólo el 15% de los productos madereros comercializados se vean sometidos a la certificación.

50. No obstante, la experiencia reciente en la certificación de los productos forestales permite hacerse una idea más clara de los beneficios y de los costos implícitos. En primer lugar, se espera que las ventas de madera de construcción certificada en los mercados de exportación reciban una "prima ecológica" en los mercados de consumo; es decir que la madera de construcción certificada se pueda vender a un precio más elevado que la no certificada. En segundo lugar, en ausencia de certificación, algunos productos de madera de construcción podrían perder una cuota importante de los mercados de consumo de los países importadores que en la actualidad están elaborando sistemas obligatorios o voluntarios, e incluso verse perjudicados por las restricciones cuantitativas y la regulación ambiental de las importaciones que en última instancia afectarán a los productos de madera no certificada. Así pues, 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.

51. El Banco Mundial trató de calcular los beneficios de la certificación de la madera tropical⁵. El análisis parte del supuesto de que la certificación de los productos de madera tropical recibiría una "prima ecológica" del 10% en ciertos mercados especializados de Norteamérica y Europa, lo cual representa un beneficio de 62 millones de dólares de los EE.UU. Por otra parte, en ausencia de certificación, los productos de madera tropical no certificados perderían estos mercados, aunque una parte de esta pérdida podría recuperarse mediante la desviación de estas exportaciones a mercados distintos de los europeos y del norteamericano. Así pues, la prevención de las pérdidas de ingresos netos derivados de maderas sin certificación asciende a 366 millones de dólares. El total de beneficios originados por la certificación de productos de madera tropical asciende a 428 millones de dólares, es decir, 4% de las exportaciones actuales de productos de madera de los países en desarrollo. Un aspecto interesante de este cálculo es que la gran mayoría de los beneficios derivados de la certificación se deben a la prevención de pérdidas de mercados e ingresos en ausencia de certificación y no a beneficios adicionales producidos por la "prima ecológica", pese a la generosa suposición de que ésta podía alcanzar el 10% y carecer de efectos de sustitución.

52. Este cálculo ha provocado cierta polémica como es natural. Aunque actualmente hay estudios que demuestran que en ciertos mercados importadores existe una buena disposición a pagar un precio más alto por los productos certificados, la magnitud real de esa prima es discutible. Más importante aún es que, cuanto más elevada sea la prima y por lo tanto el precio final del producto, más probable será que se sustituyan los productos nacionales basados en la madera y los no leñosos que compiten entre sí. Los beneficios estimados no tienen en cuenta esos efectos de sustitución en los mercados de importación.

53. Además, son muchas las diferencias de opinión en cuanto al volumen de los mercados especializados afectados en última instancia por la certificación. El análisis indica que, si no se certifica la madera tropical, los mercados afectados sufrirían una pérdida de ingresos de alrededor del 6% de los mercados de exportación de los países en desarrollo. Aun así sólo se vería afectado el 0,64% del comercio mundial de productos forestales. Se ha señalado que si se certificaran tanto los bosques tropicales como los productos madereros, serían muchos más los mercados que se verían afectados y, como consecuencia, la certificación podría influir en un 15% o un 25% de la cuota total del comercio mundial de productos forestales. No obstante, no está claro en qué se basan estas últimas estimaciones. Tampoco está claro el efecto último en los ingresos y los mercados. A medida que la certificación se extienda a más productos procedentes de zonas templadas, boreales y tropicales, la diferencia basada en la prima ecológica entre productos madereros certificados y no certificados será sustancialmente menor y puede incluso llegar a desaparecer. Con todo, si la certificación mundial tiene como consecuencia un aumento general de los precios de los productos madereros en los mercados de consumo, puede producirse un problema de sustitución en gran escala por productos no leñosos.

54. La cuestión de si la certificación de los productos forestales conduce inevitablemente o no a un aumento de los precios en los mercados de consumo finales es también controvertida y tiene que ver con los datos relativos al costo general de la certificación. Resulta útil distinguir entre dos tipos de costos: los costos directos de la certificación derivados de la aplicación de tales sistemas y los indirectos de la certificación derivados de las pérdidas y la desviación comerciales en los mercados de consumo finales como consecuencia de la sustitución entre productos certificados y no certificados.

55. Los costos directos de la certificación incluyen tanto los de evaluación o auditoría de las prácticas de ordenación forestal en el país de origen como los de identificación, vigilancia y evaluación de toda la cadena de transformación desde el bosque hasta los productos finales. Estos costos variarán claramente según el tipo y el tamaño del bosque que se está certificando, así como según el tipo de producto final que se obtenga, la situación geográfica de las actividades de transformación y su grado de integración vertical tanto nacional como internacionalmente. Por ejemplo, se ha estimado que en los países en desarrollo los costos de evaluación y auditoría de los productos tropicales son del orden de 30 centavos a 1 dólar anual por hectárea y que los de certificación de la cadena de transformación podrían alcanzar el 1% de los precios en la frontera. En lo que se refiere a los productos procedentes de zonas templadas y boreales y de países en desarrollo, las estimaciones del costo de certificación de bosques son parecidas: de 0,3 a 0,6 dólares por hectárea. A modo de aproximación preliminar, se sugirió que los costos mínimos de certificación de la ordenación forestal serían un importe fijo de evaluación de 500 dólares, más 0,40 dólares por hectárea en la evaluación final y 0,15 dólares por hectárea en cada visita posterior.

56. Muchos analistas señalan que el costo progresivo de mejorar las prácticas de ordenación forestal actuales con el fin de cumplir los criterios y normas establecidos representa un costo directo adicional de la certificación. Es probable que estos costos sean considerablemente más elevados que los del propio proceso de certificación. Por ejemplo, se calcula que para satisfacer los criterios de certificación establecidos, los costos de ordenación forestal en

los bosques templados y boreales de Norteamérica aumentarán entre un 20% y un 30% y podrían llegar al 100%. Se supone que una gran parte de estos costos derivan de la disminución de la producción de madera de construcción y del aumento de los costos de funcionamiento, aunque estos últimos podrían en realidad verse reducidos mediante una mejor planificación, el mejoramiento de la masa forestal no talada y unas técnicas de explotación forestal de efecto reducido.

57. No obstante, en la medida en que los costos de mejoramiento de la ordenación forestal estén realmente vinculados con la transición de las prácticas forestales hacia la ordenación forestal sostenible y no con la certificación propiamente dicha, no es completamente exacto atribuir todos estos costos adicionales a la certificación. Desde la perspectiva de las políticas mundiales orientadas a alentar la ordenación forestal sostenible, seguramente lo mejor sería ver las cosas al revés: los costos de evaluación y auditoría de los bosques, así como de la cadena de transformación del bosque en los productos finales, constituyen los costos directos adicionales de certificar la madera de construcción producida de manera sostenible y se añaden a los costos de hacer sostenibles las prácticas forestales actuales.

58. También pueden producirse costos indirectos de certificación como consecuencia del aumento de los precios de los productos certificados en los mercados de importación. Como se ha señalado anteriormente, estos costos están relacionados con la magnitud de las diferencias de precio de los productos certificados, los efectos de sustitución y la cantidad de productos y mercados afectados. Hasta el momento, todo parece indicar que el número de productos madereros y de mercados afectados por la certificación seguirá siendo mínimo en el futuro previsible. Además, el aumento de los costos de la silvicultura sostenible más cualquier costo de certificación adicional en el país de origen no tiene necesariamente que traducirse en un aumento sustancial de los precios de los productos finales en los mercados de importación. Por otra parte, el análisis de los efectos de las reducciones arancelarias aplicadas tras la Ronda Uruguay indica que sólo con que se produzcan cambios de poca importancia en los precios de los productos madereros en los mercados de importación se crea (o se pierde) actividad comercial o se produce una desviación. Así pues, es probable que se produzcan ciertas pérdidas y desviaciones en el comercio de productos de madera de construcción certificada en los mercados de importación, aunque es difícil determinar de inmediato la magnitud concreta de estos costos indirectos de la certificación.

59. Por último, algo de suma importancia, 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. El requisito más importante que debe cumplir todo órgano de certificación internacionalmente acreditado es que sea 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 mutuos, un sistema de certificación internacional voluntario 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.

60. No cabe duda de que la creación de un marco internacional que abarque a todos los sistemas de certificación de productos forestales existentes y propuestos es un proceso a largo plazo. El Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques tal vez desee apoyar este proceso y alentar la reforma de los sistemas internacionales existentes y propuestos, y los sistemas nacionales y regionales paralelamente y sobre la base de la cooperación, con el objetivo general de alcanzar la armonización internacional y el reconocimiento mutuo de las normas. Además, el Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques tal vez desee expresar su apoyo al empeño de la Organización Mundial del Comercio para velar por que los planes de certificación y etiquetado ecológico de los productos forestales actuales y nuevos no se usen en forma discriminatoria como parte de un proteccionismo encubierto. El objetivo de la certificación de los productos forestales debería ser reforzar los incentivos positivos a la ordenación forestal sostenible y no penalizar ni restringir la producción y el comercio de la madera que no cumpla las normas.

B. Certificación por países

61. Habida cuenta de la proliferación de sistemas de certificación y de la creciente amenaza de las restricciones cuantitativas y otros obstáculos al comercio de los productos madereros en los principales mercados de consumo, conviene elaborar normas de certificación de la madera acordadas por la comunidad internacional, acreditadas y transparentes. Sin embargo, cabe señalar que, en la actualidad, la influencia de la certificación de la madera se reduce a una pequeña proporción del comercio mundial de los productos forestales y a una pequeña parte de los bosques mundiales destinados a la producción. Incluso con pronósticos muy favorables a la expansión de los sistemas de certificación, es poco probable que esta situación cambie en un futuro próximo. Por ello, la certificación de la madera no puede considerarse como el instrumento principal para promover la ordenación forestal sostenible a nivel mundial; de hecho, debido a la acuciante necesidad de promover la ordenación forestal sostenible, es una necesidad imperiosa crear 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 forestal de los países productores.

62. Uno de esos instrumentos sería la certificación por países. Este concepto, que se propuso por primera vez en un informe presentado 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 probar que cumple un objetivo acordado por la comunidad internacional como el de la ordenación forestal sostenible. Todos los países productores y consumidores de madera podrían aplicar tal sistema por medio de un acuerdo internacional sobre todos los tipos de bosques.

63. El objetivo principal de la certificación por países es lograr que, a nivel internacional, los países productores y consumidores se comprometan a adoptar políticas y medidas destinadas a fomentar la ordenación sostenible de los bosques dedicados a la producción y la de los productos madereros, y a la vez a aumentar el acceso de estos productos a los mercados internacionales. Su objetivo general es superar los dos obstáculos principales que se oponen a la ordenación forestal sostenible mencionados en el presente documento: las restricciones que impiden el acceso a los mercados y las deficiencias de determinadas políticas del sector forestal. La certificación por países ayudaría a solucionar el problema de la transparencia de los mercados. 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.

64. En el primero, adoptados por los países productores, se exigirá que estos países revisen sus políticas y reglamentos pertinentes al sector forestal a fin de determinar si contribuyen a la deforestación ocasionada por la extracción de madera, y en qué medida sus políticas de exportación de madera pueden contribuir también a la deforestación, ya sea directamente o agravando los problemas causados por malas políticas y normas forestales nacionales inadecuadas. Los países productores tendrán que 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 de la deforestación causada por las talas.

65. El otro grupo de compromisos adoptados por los países consumidores requerirá que estos países eliminen de sus mercados nacionales las barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones de madera especialmente los países productores que muestran interés por la reforma de las políticas del sector forestal. Por ejemplo, los países consumidores podrían eliminar a título individual determinadas barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones de productos forestales cuando los países exportadores demostraran haber logrado progresos en la promoción de políticas de ordenación forestal sostenible y la reforma normativa del sector forestal. Esta medida podría aplicarse por medio de negociaciones comerciales bilaterales ordinarias o por medio de acuerdos y organizaciones multilaterales. Además, los países consumidores deberían promover activamente, mediante campañas de información y campañas comerciales educativas, la utilización de madera tropical importada de países que aplican políticas de ordenación sostenible. Por último, los países consumidores no deberían aplicar ninguna de las nuevas barreras definidas anteriormente a las importaciones de los países productores participantes.

66. Con su especial hincapié en la reforma normativa, la certificación por países no es necesariamente una opción distinta a la certificación de los productos forestales, sino que es un sistema complementario. Si los países productores adoptaran más medidas para promover la ordenación forestal

sostenible sería más fácil que un mayor número de bosques y de productos madereros cumplieran los requisitos establecidos para la certificación de la madera. Probablemente aumentarían los efectos mundiales de los sistemas vigentes de certificación de la madera, así como los bosques y productos a los que se aplican. Además, la aplicación de un sistema mundial de certificación por países podría dar lugar a una mayor cooperación entre países productores, países consumidores, comerciantes de la madera y observadores independientes a fin de que elaborasen más criterios transparentes, detallados y reconocidos por la comunidad internacional, con objeto de establecer y evaluar las medidas de ordenación forestal en todo el mundo. Dado que quizá sea más fácil de negociar y aplicar, la certificación por países podría ser no sólo el fundamento de acuerdos internacionales más amplios sobre certificación de la madera, sino que ayudaría a "ganar tiempo" porque pondría inmediatamente en práctica incentivos para que se tomaran medidas de ordenación forestal sostenible, mientras se ultimaban los detalles de otros acuerdos más complejos de certificación de la madera para todos los productos forestales procedentes de bosques naturales o repoblados.

67. Al igual que ocurre con la certificación de la madera, la certificación por países debe ser un sistema convenido voluntario por la comunidad internacional. Si se aplica mal, no tiene suficiente transparencia ni cuenta con el reconocimiento y el respeto de la comunidad internacional, repercutirá muy poco en la ordenación forestal sostenible en el plano mundial. Tampoco aprovechará los incentivos relacionados con el comercio que se necesitan para fomentar la ordenación sostenible de los bosques, ni estimulará una mayor cooperación en esferas conexas, como la de la certificación de los productos forestales. Es importante lograr que el sistema de certificación por países fomente la cooperación de los principales países exportadores de maderas tropicales y sea suficientemente amplio para abarcar a los principales países productores de las zonas templadas y boreales. Sin embargo, será menester tal vez prestar ayuda financiera cuando surjan obstáculos técnicos y financieros que limiten la capacidad de algunos de los países productores más pobres de las zonas tropicales para hacer evaluaciones de los recursos forestales, aplicar las normas de ordenación forestal y ejecutar reformas normativas.

IV. ABSORCIÓN DEL COSTO TOTAL

68. Uno de los problemas principales que afrontan los países productores para lograr la ordenación forestal sostenible es que sus normas públicas son inadecuadas y a menudo presentan desajustes. En consecuencia, han creado incentivos económicos inapropiados para las plantaciones forestales, con lo cual han dado lugar a una explotación ineficiente de las especies maderables y han creado condiciones propicias para llevar a cabo talas a corto plazo en busca de beneficios inmediatos, y no han absorbido los efectos directos e indirectos de esas operaciones forestales sobre el medio ambiente. Además, las políticas inadecuadas tienen consecuencias a más largo plazo y en mayor escala para las prácticas de la industrialización de los productos forestales y para el aprovechamiento de los recursos forestales derivado de esas prácticas, incluida la conversión de la superficie forestal a tierras destinadas a la agricultura y otros usos. Así pues, es posible que la reforma de políticas de ordenación forestal sostenible reduzca las repercusiones ambientales directas e indirectas de las actividades forestales y además se justifique por su rentabilidad para el

/...

fomento a largo plazo de la industria forestal y el aprovechamiento de los recursos forestales. Al impulsar la reforma de políticas y la formulación de normas destinadas a promover la ordenación forestal sostenible, los países productores afrontarán costos elevados a corto plazo, pero también obtendrán ganancias considerables a largo plazo porque tendrán un sector forestal más eficiente. Incluso a corto plazo, la reforma de política podría suponer beneficios financieros adicionales como la reducción de los subsidios, algunas exoneraciones fiscales preferenciales y otros incentivos.

69. La transición a la ordenación forestal sostenible podría imponer costos adicionales en las plantaciones forestales, con respecto al aprovechamiento de la madera residual y a una mayor protección ambiental. Este aumento de los costos podría obedecer a cinco razones: la exclusión de determinadas zonas; los beneficios más bajos de las talas; los costos adicionales de la silvicultura y la explotación; los costos adicionales de planificación y vigilancia; y la distribución diferente de costos y beneficios a lo largo del tiempo. Cuando se efectúan talas de poca intensidad, en general se extrae menos madera por hectárea a corto plazo. Sin embargo, es posible compensar, al menos parcialmente, los costos de esta estrategia mejorando las técnicas de explotación forestal y planificando mejor las operaciones a fin de que sus costos sean más bajos. Además es posible que, inicialmente, los ingresos perdidos al disminuir los beneficios se compensen en gran medida a largo plazo gracias a la mayor productividad de las plantaciones de árboles, y en consecuencia más beneficios, a que da lugar la reducción de daños y el aumento de la capacidad de regeneración de las plantaciones. La evaluación de los costos de la ordenación forestal sostenible suele centrarse demasiado en los costos a corto plazo de las medidas destinadas a lograr una mejor ordenación y no tiene en cuenta las ganancias que pueden obtenerse a largo plazo con la productividad y los ingresos de los bosques.

70. Por ello, es sumamente difícil estimar los costos adicionales que las medidas de ordenación forestal entrañan para las talas y las industrias forestales a nivel nacional. Sin embargo, ciertos indicios sugieren que en general:

a) La transición a la ordenación forestal sostenible supondrá probablemente un aumento a corto plazo de los gastos de producción, tanto para la industria en general como para las plantaciones;

b) Los costos adicionales podrían ser más elevados para los países de las zonas tropicales que para los de las zonas templadas;

c) Las actividades de tala de ciertos bosques podrían dejar de ser rentables, y habría que separar o sacar de la producción la base de recursos forestales en determinados países, lo que acarrearía una pérdida de ingresos;

d) El aumento de los costos y del precio de la madera en pie no significa necesariamente que los precios de los productos forestales finales deban ser más elevados.

71. En diversos estudios se ha llegado a la conclusión de que los costos de las estrategias de ordenación forestal sostenible pueden variar considerablemente entre diferentes bosques, países y regiones. Se ha calculado que los costos

adicionales de producción pueden variar entre el 5% y el 50%. En el caso de los bosques de las zonas templadas y boreales, las estimaciones disponibles indican que en general los costos aumentarán entre el 20% y el 30%. Para los países de las zonas tropicales, esas estimaciones varían mucho más pero en general son superiores a las de las regiones templadas. Muchas de las estimaciones indican que los costos de la ordenación forestal sostenible por metro cúbico de rollizos elaborados representan entre el 10% y el 20% del promedio actual del precio internacional de los troncos de madera tropical, que es aproximadamente 350 dólares de los EE.UU.

72. Probablemente, debido a los costos más elevados que entraña la ordenación forestal sostenible para la producción de madera, la tala de algunas zonas forestales dejará de ser rentable. Eso tendrá sentido en aquellos casos en los que, debido a que no se absorben los costos ambientales ni los costos a largo plazo de las operaciones de extracción de madera, dichas actividades siguen siendo rentables aunque son socialmente ineficaces. La comparación entre los beneficios privados y sociales de las talas selectivas de los bosques de edad madura situados en laderas de gran pendiente (30% al 50%) de Filipinas es un ejemplo que viene al caso. Por la magnitud de los costos estimados para las actividades de transformación se observa que en Filipinas no deberían talarse los bosques de edad madura en esas laderas de tanta pendiente, incluso aunque el concesionario privado a cargo de la tala no sostenible de ese terreno obtuviese beneficios financieros.

73. Por otra parte, la aplicación cabal de medidas de ordenación forestal sostenible en muchas regiones de un país podría dar lugar a que muchas zonas forestales dejaran de servir para la producción. Aunque es indudable que se obtendrían beneficios ambientales considerables, los costos económicos para los países productores podrían ser elevados, en particular para los países exportadores de maderas tropicales. Así quedó demostrado en un ejercicio reciente en el que se simuló la aplicación de una política y se examinaron las repercusiones económicas adicionales que sufrirían los países que poseían bosques en las zonas tropicales si dejaran de utilizar el 10% de sus recursos forestales. La conclusión fue que tal reducción de recursos supondría pérdidas económicas para esos países. A largo plazo, las zonas que ya no se utilicen para la producción harán que los inventarios forestales que permanezcan en producción no podrían hacer frente al alto nivel de talas sostenibles previsto en las proyecciones de casos.

74. Por último, a veces se afirma que, debido a los costos adicionales de la ordenación forestal sostenible, muchos productos madereros no podrán competir en los mercados finales. Sin embargo, aunque los costos de la explotación forestal suelen representar una elevada proporción del valor de la madera en pie, los costos de la materia prima de la mayoría de productos forestales elaborados no son más que una pequeña parte del total de los gastos de explotación forestal. Este es concretamente el caso de los productos que se comercializan en el plano internacional; por ejemplo, en los países tropicales el valor de la madera en pie, que es de 6 a 30 dólares por metro cúbico del producto final equivalente a troncos de madera, suele representar menos del 1% del valor final del producto vendido en los mercados de consumo de otros países. A consecuencia de ello, incluso si el aumento de los gastos de la explotación forestal y del valor de la madera en pie es bastante considerable, el precio del producto final en los mercados de consumo no se verá muy afectado. Así pues, parece que, tanto para

el comercio de los productos madereros de las zonas tropicales como para los de las zonas boreales y templadas, la duplicación de los gastos de la explotación forestal podría aumentar de un 10% a un 15% los costos de los importadores o mayoristas y algo menos de un 10% los costos de los minoristas.

75. Se preparó un modelo del sector forestal de Indonesia a fin de simular una iniciativa para aplicar medidas de ordenación sostenible de sus bosques todavía destinados a la producción. Se examinaron hipótesis que suponían aumentos del 25% y del 50% de los costos de la explotación forestal en el sector forestal del país. Aunque el aumento de los costos de la explotación forestal repercutieron considerablemente en los precios nacionales de los troncos, apenas repercutieron en el resto del sector forestal de Indonesia. Las exportaciones de madera aserrada y madera terciada de Indonesia parecen ser las menos afectadas por el aumento de los costos de las talas, lo cual sugiere que los factores externos relacionados con la demanda contrarrestan considerablemente los efectos de dicho aumento.

V. TRANSPARENCIA DE LOS MERCADOS

76. El aumento de la transparencia de los mercados es fundamental para lograr progresos en 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 forestal sostenible. Sin una mayor transparencia de los mercados, probablemente será difícil lograr progresos en estas esferas.

77. Como se ha indicado anteriormente, el comercio de los productos forestales podría verse amenazado por el establecimiento de "nuevas" barreras comerciales no arancelarias, desde restricciones a las exportaciones, impuestas por los países en desarrollo a fin de fomentar la elaboración nacional de productos de madera tropical destinados a la exportación; restricciones ambientales y comerciales a la producción y las exportaciones en los países desarrollados, que afectan al comercio internacional de los productos forestales; y restricciones cuantitativas a las importaciones de productos madereros obtenidos de forma no sostenible. También se examinó la posibilidad de que la certificación de la madera se utilizara como barrera a las importaciones, es decir como medida de "proteccionismo encubierto". Por último se observó que, debido a la falta de información detallada sobre la distribución de los costos y beneficios en el comercio mundial de productos forestales, era difícil evaluar con exactitud los efectos económicos que podría tener la ordenación forestal sostenible y las pérdidas que podrían sufrir los mercados de consumo.

78. Esto indica que una mayor transparencia de los mercados ayudaría a crear incentivos relacionados con el comercio para la ordenación forestal sostenible 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 debería ser examinada periódicamente por una autoridad internacional competente como la OMC;

b) Los países que impongan restricciones a la exportación para promover el procesamiento 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. El examen de políticas comerciales en la OMC brindaría la oportunidad de acometer esa tarea;

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 transformación de los suministros, desde las plantaciones de árboles en los países productores hasta los productos finales en los países consumidores, con respecto a la gran variedad de productos madereros que se comercializan a nivel internacional. Aunque 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, será necesario obtener más información de los intermediarios industriales, los exportadores, los importadores y los fabricantes de productos madereros, a fin de formular mejores normas internacionales para la certificación de los productos forestales;

d) El proceso de certificación por países que se propone en la sección 4 como sistema complementario a las normas acordadas por la comunidad internacional para la certificación voluntaria de la madera es un método para hacer exámenes y evaluaciones periódicas y obtener mejor información sobre aquellas políticas aplicadas por los países productores y consumidores que repercutan en el comercio de los productos forestales y en la ordenación forestal sostenible;

e) La evaluación de los costos de la aplicación de medidas de ordenación forestal sostenible 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 requerirán que los países productores, los países consumidores y las industrias aporten más información comercial. 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;

f) 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;

g) Por último, como se analiza más adelante, será necesario disponer de mejor información sobre mercados y beneficios a fin de evaluar la asistencia

financiera adicional que puedan necesitar los países productores de bajos ingresos si van a adoptar medidas de ordenación forestal sostenible y evaluar el mecanismo internacional más eficiente y equitativo que permita prestar esta asistencia.

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS

A. Acceso a los mercados

79. El Acuerdo de la Ronda Uruguay ha logrado mejorar considerablemente el acceso de los productos forestales a los mercados, especialmente con la reducción de aranceles para todos los tipos de productos forestales. Sin embargo, todavía hay obstáculos al comercio internacional de productos forestales, especialmente las "nuevas" barreras no arancelarias, que impiden que los productos forestales tengan un mayor acceso al mercado internacional.

1. Propuestas para la adopción de medidas

80. El Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques tal vez desee:

a) Apoyar las gestiones realizadas por la OMC con la finalidad de seguir eliminando barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de los productos forestales;

b) Señalar a la atención de la OMC la proliferación de "nuevos" obstáculos al comercio de productos forestales;

c) Instar a los países desarrollados y a organizaciones internacionales, como la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la FAO, a que apoyen las gestiones realizadas por los países en desarrollo para aumentar su productividad y la eficiencia de la elaboración industrial inducida por los usuarios.

81. Es inevitable que exista una competencia entre los distintos productos madereros, entre productos de diferentes regiones de origen y entre los productos madereros y los no leñosos. Aunque los hechos apuntan a que es improbable que esa competencia entorpezca la realización de una gestión mundial en pro de la ordenación forestal sostenible, todo parece indicar que tendrá graves consecuencias para la comercialización de determinados productos forestales en el futuro.

2. Propuesta para la adopción de medidas

82. El Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques tal vez desee pedir a la UNCTAD y a la Organización Internacional de las Maderas Tropicales que apoyen los esfuerzos encaminados a reunir información y realizar estudios económicos y de mercado más independientes sobre las posibilidades de competencia entre diferentes productos madereros, entre productos de diferentes regiones de origen y entre sucedáneos de madera y no leñosos, y en particular que analicen los probables efectos que surtiría en esa sustitución cualquier aumento de los

precios de los productos forestales derivado de la aplicación de una estrategia mundial para mejorar la ordenación forestal sostenible.

B. Especies menos utilizadas

83. Pese a que las instituciones internacionales y los países productores han dedicado muchos esfuerzos e iniciativas para promover las especies menos utilizadas en el mercado internacional, de momento se han hecho muy pocos progresos. Se ha manifestado preocupación por los efectos que podrá tener para el medio ambiente de los bosques una mayor explotación de las especies menos utilizadas. Por ello, conviene redoblar los esfuerzos para promover las especies menos utilizadas pero también abordar las cuestiones relativas a los efectos que su explotación pueda tener para los bosques.

Propuestas para la adopción de medidas

84. El Grupo Intergubernamental ad hoc tal vez desee:

a) Proponer a la Organización Internacional de las Maderas Tropicales que continúe promoviendo las especies menos utilizadas en el mercado internacional;

b) Instar a los países productores a que procuren que toda política dirigida a la explotación de las especies menos utilizadas y a aumentar el volumen de la madera extraída de las plantaciones de árboles sea compatible y esté en consonancia con las medidas adoptadas en pro de la ordenación sostenible general de los bosques destinados a la producción.

C. Certificación

85. El establecimiento de un sistema de certificación de los productos forestales que sea voluntario y haya sido convenido por la comunidad internacional es un proceso a largo plazo que no adelanta debido a la existencia de demasiados sistemas. Es indispensable lograr la armonización internacional y el reconocimiento mutuo de normas, y fomentar la cooperación y el acuerdo común entre sistemas internacionales de certificación rivales. De hecho, conviene poner en perspectiva el interés actual de la comunidad internacional por la certificación de los productos forestales. De momento, la influencia de la certificación de estos productos se reduce a una pequeña proporción del comercio mundial de los productos forestales y a una pequeña parte de los bosques del mundo. Además, en el plano internacional se debe procurar que los sistemas de certificación y etiquetado ecológico de los productos forestales actuales y nuevos no se utilicen en forma discriminatoria a guisa de proteccionismo encubierto.

Propuestas para la adopción de medidas

86. El Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques tal vez desee:

a) Proponer a la Organización Internacional de las Maderas Tropicales y a la UNCTAD que orienten las gestiones destinadas a poner en perspectiva la gran

/...

cantidad de sistemas de certificación y promuevan la armonización internacional y el reconocimiento mutuo de normas entre diversos sistemas de certificación;

b) Señalar a la atención de la Organización Mundial del Comercio la necesidad de velar por que los sistemas de certificación y etiquetado ecológico nuevos y existentes, que rigen el comercio de los productos forestales en los mercados de importación y consumo, no se utilicen de forma discriminatoria a guisa de proteccionismo encubierto;

c) Proponer a los organismos que se ocupan de cuestiones relativas al comercio de productos forestales, como la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, la UNCTAD, la OMC y la FAO que formen un grupo de trabajo encargado de examinar la formulación de procedimientos para los sistemas de certificación por países.

D. Absorción del costo total

87. Es probable que la transición a la ordenación forestal sostenible imponga costos considerables para las actividades de extracción de madera y las industrias forestales en las regiones boreales, templadas y tropicales. Estos costos pueden ser más elevados para los países tropicales porque probablemente sus gastos de producción y de las talas serán superiores a los de los países de las zonas templadas. Todavía no se conocen bien las consecuencias económicas que la ordenación forestal sostenible tendrá a largo plazo, y en particular si se perderán ingresos procedentes de la silvicultura y las exportaciones.

Propuesta para la adopción de medidas

88. El Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques tal vez desee apoyar las gestiones que realizan 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 forestal sostenible y la reforma normativa. En esos análisis se deberían examinar también los beneficios a largo plazo que puedan conseguirse con una mejor eficiencia y con la sostenibilidad a todos los niveles en la industria forestal, así como la formulación y coordinación de medidas internacionales destinadas a mejorar la información comercial.

E. Transparencia de los mercados

89. A pesar de las gestiones que están realizando la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, el CCI y la FAO, se ha logrado muy poco en cuanto a aumentar la transparencia de los mercados en relación con el comercio de productos forestales. Sin una mayor transparencia de los mercados, es probable que los aspectos examinados en el presente informe sigan tropezando con dificultades.

Propuesta para la adopción de medidas

90. El Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques tal vez desee pedir a la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, la FAO y el CCI que amplíen la labor que llevan a cabo para aumentar la transparencia de los mercados y dirijan el establecimiento de una base de datos mundial que aproveche la experiencia y la información de los organismos y las instituciones nacionales pertinentes, con objeto de aumentar la transparencia de los mercados para el comercio de los productos forestales.

Notas

¹ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1995, Suplemento No. 12 (E/1995/32), cap. I, secc. D.5, anexo I, secc. III (IV).

² Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo III.

³ Por ejemplo, London Environmental Economics Centre (Centro de Economía Ambiental de Londres), The Economic Linkages between the International Trade in Tropical Timber and the Sustainable Management of Tropical Forests (Londres, LEEC, 1993).

⁴ Véase el informe del Secretario General sobre el elemento III.2 del programa, Criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques (E/CN.17/IPF/1996/10).

⁵ P. N. Varangis, R. Crossley y C. A. Primo Braga. "Is there a commercial case for tropical timber certification?", Policy Research Working Paper No. 1479 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995).
