



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
26 de marzo de 2003  
Español  
Original: inglés

---

### Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

Tercer período de sesiones

Ginebra, 26 de mayo a 6 de junio de 2003

Tema 3 a) i) del programa provisional\*

**Aplicación de las propuestas de acción del Grupo**

**Intergubernamental sobre los Bosques/Foro**

**Intergubernamental sobre los Bosques y del plan**

**de acción del Foro de las Naciones Unidas sobre**

**los Bosques: progresos alcanzados en la aplicación**

### Aspectos económicos de los bosques

#### Informe del Secretario General

##### *Resumen*

El presente informe se ha preparado en respuesta a la resolución 1/1 del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, relativa al programa de trabajo plurianual del Foro para 2001-2005, de conformidad con la cual el Foro, en su tercer período de sesiones, habría de examinar los aspectos económicos de los bosques. En el informe se evalúa el estado de aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques (GIB/FIB) relacionadas con los aspectos económicos de los bosques, y se destacan los problemas que se plantearán en el futuro y los sectores clave en que el Foro podría centrarse para lograr más rápidamente la ordenación sostenible de los bosques.

---

\* E/CN.18/2003/1.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción .....	1–2	3
I. Antecedentes y planteamiento .....	3–9	3
II. Aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (GIB) y el Foro Intergubernamental sobre los Bosque (FIB) y del plan de acción del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques .....	10–69	6
A. Progresos hechos en la aplicación y problemas nuevos .....	10–50	6
B. Medios de aplicación .....	51–59	15
C. Temas comunes .....	60–69	17
III. Conclusiones .....	70–74	19
IV. Temas de debate .....	75	20

## Introducción

1. De acuerdo con el programa de trabajo plurianual del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, en el tercer período de sesiones del Foro se examinará la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosque (GIB) y el Foro Intergubernamental sobre los Bosques (FIB) relacionadas con los aspectos económicos de los bosques. En el presente informe<sup>1</sup> se evalúan los progresos realizados en la aplicación de las propuestas de acción del GIB/FIB relacionadas con los aspectos económicos de los bosques y se destacan los nuevos problemas que requieren la atención del Foro.

2. El informe fue preparado por el Banco Mundial, en consulta con otras organizaciones que integran la Asociación de Colaboración en materia de Bosques, para facilitar los debates en el tercer período de sesiones del Foro. El informe se basa en diversas fuentes de información, entre ellas los informes nacionales presentados voluntariamente al Foro en sus períodos de sesiones segundo y tercero, los datos reunidos por medio de iniciativas de países u organizaciones, información proporcionada por miembros de la Alianza, informes y reseñas de política preparados por organismos multilaterales de desarrollo y asistencia técnica, o por donantes bilaterales, y documentación relacionada con las políticas.

## I. Antecedentes y planteamiento

3. Los bosques reportan numerosos bienes y servicios, tanto de mercado como no relacionados con el mercado, que tienen considerable importancia económica. Los productos madereros y no madereros extraídos de los bosques y su fuerte eslabonamiento hacia adelante con las industrias de transformación son importantes elementos para el crecimiento económico, los ingresos y el empleo en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo. Se calcula que el 25% de la población mundial depende, en distinta medida, de los bosques para su subsistencia. La supervivencia y subsistencia de cerca de 500 millones de personas que viven en bosques tupidos o cerca de ellos, la mayoría de ellas en la pobreza, depende esencialmente de los bosques. Los servicios que reportan los bosques van desde la conservación de la diversidad biológica y del suelo hasta el control del clima, y desde la protección de las cuencas hidrográficas hasta la conservación de los valores espirituales y religiosos. Estos valores, ajenos al mercado, de los bosques, valores de los que algunos tienen un ámbito mundial, afectan nuestra vida cotidiana y son cada vez más apreciados y valorados.

4. El equilibrio entre la producción y la conservación, la distribución de los beneficios y las responsabilidades del uso y la protección de los bosques entre los diversos interesados, y las cuestiones a más largo plazo de la sostenibilidad de los bosques y la salubridad ambiental, pese a su capital importancia, son cuestiones que no suelen abordarse de la manera más eficaz posible. Es técnicamente difícil, y políticamente complejo, elegir, teniendo en cuenta sus ventajas e inconvenientes, entre las distintas alternativas sociales, económicas y ecológicas; para iniciar un proceso de ordenación sostenible de los bosques es fundamental reconocer algunas realidades básicas respecto de lo que sucede en los bosques.

## Las cuatro realidades de los bosques en el siglo XXI

5. Primero, es necesario considerar la protección y el uso productivo de los bosques como actividades complementarias y no antagónicas. Los bosques naturales de gran valor comercial seguirán revistiendo importancia para la producción, el empleo y la generación de ingresos fiscales; el objetivo debe ser que la utilización de los bosques reporte beneficios económicos, ambientales y sociales considerables. Para ello es necesario aplicar eficazmente normas más estrictas de gestión científica y técnica de los recursos forestales, y, al mismo tiempo, formular y aplicar políticas basadas en el mercado y políticas económicas (como derechos de tala y cánones de concesión) para que los precios de los recursos sean apropiados.

6. Segundo, en la mayoría de los países el sector privado es el principal protagonista financiero en la producción forestal. En conjunto, el nivel de las inversiones y las actividades del sector privado en los bosques es muy superior al de las inversiones públicas nacionales e internacionales. Para tener éxito, toda estrategia de reforma o de cambio en el sector forestal debe tener en cuenta este hecho.

7. Tercero, las comunidades que dependen en gran medida de los bosques, comunidades que suelen ser pobres y desfavorecidas, están omnipresentes en muchas zonas forestales. A nivel mundial, se tiende cada vez más a hacer que las comunidades locales sientan los bosques como propios. La participación efectiva de esas comunidades en las decisiones sobre el uso y la conservación de los bosques, en la aplicación de esas decisiones y en los beneficios procedentes de ellas es esencial para resolver los graves problemas de gestión y distribución equitativa de los beneficios, así como para administrar los recursos de manera sostenible a largo plazo.

8. Cuarto, las reformas de política que afectan a toda la economía y las actividades de otros sectores pueden tener sobre los bosques unas repercusiones intersectoriales aún más importantes que las de las actividades del propio sector. Las grandes reformas como la liberalización del comercio, incluida la supresión del control de las exportaciones, pueden llevar a la destrucción de los bosques si no van acompañadas de medidas para compensarlas. Son bien conocidos, por ejemplo, los efectos negativos de los subsidios agrícolas que promueven la reconversión injustificada de las tierras. Por consiguiente, hay que lograr que la cuestión de los bosques se integre en los planes de desarrollo generales de todos los países; de otro modo es probable que queden sin atender las repercusiones negativas que las medidas adoptadas en otros sectores tengan sobre los bosques y sobre los pueblos que dependen de ellos.

9. En los debates intergubernamentales de política celebrados en el proceso del GIB/FIB se tuvieron en cuenta estas realidades y los problemas relacionados con los recursos forestales. Las propuestas de acción del GIB/FIB que son fundamentales para la promoción de la ordenación sostenible de los bosques y que están relacionadas con los aspectos económicos de los bosques se han clasificado en cuatro ámbitos de interés principales (véase el cuadro). La descripción que se hace a continuación no es un texto negociado ni un intento de sustituir un texto negociado, sino que tiene por objeto facilitar el debate acerca de las muchas propuestas de acción pertinentes presentadas por el GIB/FIB. En el informe se tratan los cuatro ámbitos principales, así como los medios de aplicación y los temas comunes pertinentes identificados en el programa plurianual de trabajo del Foro.

<i>Ámbito de acción</i>	<i>Propuestas de acción presentadas por</i>	
	<i>GIB<sup>a</sup></i>	<i>FIB<sup>b</sup></i>
<b>Valoración e internalización completa de los costos de los bienes y servicios forestales.</b> Determinar toda la variedad de bienes y servicios forestales, desarrollar y compartir los métodos de valoración, buscar cómo internalizar todos los costos de la utilización de los productos y recursos y medir las externalidades.	89 h), 104 a), 104 b), 58 b) iv), 134 a), 134 b)	107 a), 107 b), 107 c), 107 d), 41 c), 41 d), 64 h), 122 f)
<b>Instrumentos económicos y políticos para facilitar la ordenación sostenible de los bosques.</b> Elaborar y utilizar instrumentos económicos apropiados e incentivos para aumentar la captura de rentas y hacer hincapié y alentar la participación del sector privado en la producción de beneficios forestales, así como elaborar y aplicar políticas para asegurar la distribución equitativa de esos beneficios. Alentar el desarrollo de políticas macroeconómicas y políticas intersectoriales para apoyar y contribuir a la ordenación sostenible de los bosques.	70 b)	115 a), 115 b), 115 c), 115 d), 115 e), 115 f), 115 g), 122 b), 122 d)
<b>Comercio internacional y acceso a los mercados de los productos forestales.</b> Mejorar el acceso a los mercados de los bienes y servicios forestales, realizar estudios de mercado, teniendo en cuenta la relación entre la ordenación sostenible de los bosques, el comercio y la certificación voluntaria, mejorar la transparencia de los mercados e intercambiar información sobre el comercio ilegal, así como prestar apoyo a las comunidades locales en la creación de capacidad y facilitar su acceso a los mercados nacionales y extranjeros.	128 a), 128 b), 128 c), 131 a), 131 b), 132 a), 132 b), 133 a), 133 b), 133 c), 133 d), 133 e), 133 f), 133 g), 135 a), 135 b)	41 a), 41 b), 41 e), 41 f), 41 g), 64 i)
<b>Datos e información sobre mercados y precios.</b> Mejorar la transparencia de los mercados, la reunión de datos y la difusión de información sobre los precios de los productos forestales y sus sustitutos, examinar las políticas que tienen efectos directos sobre los precios, y apoyar la ordenación sostenible de los bosques, al desalentar la explotación excesiva y la fabricación ineficaz.		41 e), 121 d), 122 e)

<sup>a</sup> Tal como figura en el informe del GIB sobre su cuarto período de sesiones (E/CN.17/1997/12); los subpárrafos pertinentes se indican más abajo.

<sup>b</sup> Tal como figura en el informe del FIB sobre su cuarto período de sesiones (E/CN.17/2000/14); los subpárrafos pertinentes se indican más abajo.

## **II. Aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (GIB) y el Foro Intergubernamental sobre los Bosques (FIB) y del plan de acción del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques**

### **A. Progresos hechos en la aplicación y problemas nuevos**

#### **1. Valoración e internalización completa de los costos de los bienes y servicios forestales**

10. Puesto que existen importantes externalidades y bienes públicos vinculados a los bosques, es necesario realizar una valoración exacta de los bienes y servicios forestales para asignar de manera eficiente los recursos y optimizar la asistencia y la contabilidad ambiental; en las propuestas de acción del GIB/FIB se hizo especial hincapié en este aspecto de la ordenación sostenible de los bosques. Las estadísticas sobre el valor de los productos madereros se consideran fiables y de alcance apropiado, en tanto que el valor de los productos no madereros es más difícil de determinar. Muchos países tienen problemas para aplicar técnicas de valoración no relacionadas con el mercado. Existe un acervo importante de textos científicos sobre técnicas de valoración cada vez más complejas, cuya aplicación empírica es cada vez más común, pero, al parecer, es necesario mejorar su aplicabilidad y su utilidad para la toma de decisiones.

11. La internalización completa de los costos es fundamental cuando hay externalidades. Si no se tienen en cuenta las externalidades negativas y no se incluyen todos los costos, se corre el riesgo de caer en una superproducción perjudicial o en un uso excesivo de los recursos. Están cobrando popularidad medidas como el análisis del ciclo vital de los productos madereros, y, en muchos países, la legislación garantiza la evaluación ambiental de los proyectos, lo que aumenta la internalización completa de los costos en la cadena de la producción maderera y en el uso de los recursos forestales y de los productos madereros.

#### **2. Instrumentos económicos y de política para facilitar la ordenación sostenible de los bosques**

12. *Captura de rentas.* La captura insuficiente de rentas reduce los ingresos de los gobiernos, actúa como un subsidio encubierto y aumenta la ineficiencia. La captura insuficiente de rentas suele ser señal de una contabilidad deficiente de los recursos forestales y de una valoración incorrecta de los bosques. La falta de competencia y de información sobre los precios internacionales, así como los procedimientos de captura complejos, también pueden hacer que la captura de rentas sea insuficiente. Las actividades ilegales vinculadas con la captura de rentas insuficiente agudizan la explotación forestal antieconómica y la asignación ineficiente de los recursos y entorpecen la ordenación sostenible de los bosques.

13. Pese a que se ha tratado de incrementar la captura de rentas recurriendo, por ejemplo, a auditorías independientes de los sistemas de ingresos públicos, como se hizo en el Camerún y en Malawi, un estudio realizado recientemente por el Banco Mundial indica que, cada año, el importe que no se recauda a nivel mundial en concepto de impuestos y cánones por la explotación legal de los bosques asciende a 5.000 millones de dólares de los EE.UU. Esa cifra equivale a más de tres veces el

nivel de la financiación de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la ordenación sostenible de los bosques.

14. Es necesario idear sistemas apropiados de contabilidad de los recursos forestales y de valoración de los bosques para mejorar la captura de rentas, aumentar la eficiencia, eliminar los subsidios encubiertos y evitar ganancias excepcionales (véase la sección A.1 *supra*). La racionalización de los sistemas de captura de rentas mediante el intercambio de información y de prácticas óptimas, así como la difusión de información fidedigna sobre los precios internacionales, pueden impulsarse por medio de la cooperación internacional.

15. *Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente.* En los últimos años se ha registrado una tendencia creciente hacia la creación de instrumentos basados en el mercado para la protección del medio ambiente y la producción de servicios de ecosistemas. Un estudio indica que existen cerca de 300 casos en el mundo en que se paga o se ha propuesto que se pague por servicios ambientales. En todos los niveles están surgiendo mecanismos prometedores, como los de derechos de explotación comerciables en el Brasil, el pago por el carbono, el agua y la diversidad biológica en Costa Rica, las concesiones para proteger la diversidad biológica en Guyana y la protección de las montañas Catskills para conservar el abastecimiento de agua de la ciudad de Nueva York en los Estados Unidos de América.

16. El Protocolo de Kyoto<sup>2</sup> de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>3</sup> y el Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>4</sup> han contribuido a poner de relieve la cuestión del pago de las funciones ambientales de los bosques, al hacer hincapié en el papel de los bosques en la fijación de carbono. Además, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), incluido su reciente programa operacional para la gestión integrada de los ecosistemas, ofrece oportunidades de promover la ordenación sostenible de los bosques mediante el aumento de las corrientes financieras para los servicios de ecosistemas.

17. De conformidad con los mecanismos de flexibilidad establecidos en el Protocolo de Kyoto, el artículo 6 autoriza la ejecución conjunta de proyectos de reducción de las emisiones, mientras que el artículo 12 da la posibilidad de, en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio, adoptar un régimen de negociación, entre los países desarrollados y los países en desarrollo, de las contrapartidas de las emisiones de carbono, basado en proyectos. Existen tres prometedoras iniciativas que fueron creadas para apoyar los proyectos de conformidad con esos artículos: el Fondo prototipo, para reducir las emisiones de carbono, que proporciona un marco de acción, enseñanza e investigación para demostrar cómo la reducción de las emisiones de gases que producen el efecto de invernadero puede contribuir al desarrollo sostenible; el *Community Development Carbon Fund*, orientado a las comunidades rurales de los países más pequeños y más pobres y a los pequeños Estados insulares en desarrollo, para la fijación de los gases que producen el efecto de invernadero, y el *BioCarbon Fund*, destinado a proporcionar financiación para el carbono en relación con proyectos de conservación o fijación de los gases que producen el efecto de invernadero en los bosques, los ecosistemas agrícolas y otros paisajes de los países en desarrollo y de las economías en transición.

18. *Efectos de las políticas que afectan a toda la economía y de las políticas intersectoriales.* Las repercusiones sobre los bosques de las actividades del sector forestal suelen palidecer frente a los efectos (especialmente los negativos) de políticas y proyectos iniciados en otros sectores tales como la agricultura y el desarrollo rural,

la infraestructura, la minería, el comercio y la generación de energía. Las reformas que afectan a toda la economía, como la liberalización del comercio y la supresión del control de las exportaciones, o la adopción del control descentralizado de la asignación de recursos, cuando se adoptan sin las salvaguardias apropiadas, pueden llevar a una explotación excesiva. Los subsidios a la agricultura distorsionan el valor de los terrenos forestales y pueden promover la reconversión injustificada de las tierras, y los grandes proyectos de infraestructura pueden destruir directamente grandes áreas forestales, o proporcionar accesos que, de no ser controlados, pueden llevar a la explotación excesiva o la pérdida de recursos forestales.

19. Es probable que los efectos intersectoriales sobre los bosques y sobre las poblaciones que dependen de los bosques se resuelvan integrando las cuestiones forestales en las políticas generales de desarrollo de los países e incorporando las influencias intersectoriales en los programas forestales nacionales. El programa para el afianzamiento de los vínculos intersectoriales entre la silvicultura y otras políticas nacionales, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), está consiguiendo que se avance en la comprensión de las cuestiones principales por todos y, en caso de repercusiones negativas, en la determinación de soluciones prácticas, así como en la creación de una red internacional oficioso de información y conocimientos y en la recomendación de actividades prioritarias en los planos nacional, regional e internacional. La nueva política forestal del Banco Mundial reconoce la importancia de las repercusiones intersectoriales (especialmente las relacionadas con las operaciones de préstamos para el ajuste) sobre los bosques y ha iniciado la preparación de un proceso experimental de examen para determinar las repercusiones de sus operaciones de ajuste sobre los bosques y, cuando proceda, idear las medidas apropiadas para mitigar los efectos negativos. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) constituyen otro instrumento importante para ocuparse de las cuestiones intersectoriales. Sin embargo, hasta el momento, la cuestión de los bosques no se ha incluido expresamente más que en algunos de ellos, por lo que es necesario incorporarla, en toda la medida de lo posible, en los documentos en preparación. Los programas forestales nacionales también pueden dar una oportunidad para considerar explícitamente las repercusiones intersectoriales sobre los bosques.

### **3. El comercio internacional y el acceso a los mercados de los productos forestales**

20. Para el segundo período de sesiones del Foro se preparó una nota del Secretario General sobre comercio y ordenación sostenible de los bosques (véase el documento E/CN.18/2002/5). En la presente sección se recapitulan y se actualizan las principales ideas de ese informe.

21. El valor mundial del comercio de productos forestales (rollizos, madera aserrada, tableros, pasta de celulosa y papel) es actualmente de 133.000 millones de dólares de los EE.UU., y los productos relacionados con el papel representan aproximadamente la mitad del total. En el pasado, el valor del comercio de productos forestales fue aumentado rápidamente, pero en los últimos años se ha mantenido entre 130.000 y 140.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales. Con respecto a los productos forestales no madereros, el valor del comercio de bambú y de rota fue estimado recientemente en al menos 2.900 millones de dólares de los EE.UU. y tiene particular importancia para China y para algunos países del Asia meridional y sudoriental.

22. La exportación de productos forestales representa menos del 10% de la producción industrial de rollizos, mientras que aproximadamente el 30% del papel y del cartón producido se exporta. Sin embargo, el comercio internacional se concentra en unas pocas regiones (la mayoría de ellas desarrolladas). Por ejemplo, en 1995 se estimó que un tercio del comercio internacional de productos forestales se realizaba entre los países europeos, mientras que el intercambio comercial entre las regiones en desarrollo y desde las regiones en desarrollo hacia las regiones desarrolladas sólo representaba entre 1.000 y 2.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales, es decir, apenas entre el 1% y el 2% del total.

23. *Acceso de los productos forestales a los mercados.* El acceso de los productos forestales a los mercados ha mejorado considerablemente en los últimos años gracias a la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, que redujo los aranceles y la progresividad arancelaria en el caso de esos productos. Sin embargo, los obstáculos no arancelarios, tales como las restricciones a la importación de los denominados productos forestales producidos de manera no sostenible, especialmente a nivel subnacional, pueden influir en el acceso a los mercados de muchos productos forestales. Además, todavía no se ha llegado a un consenso sobre algunas cuestiones, como la supresión de las medidas unilaterales (por ejemplo, las prohibiciones a la exportación impuestas por los países productores y los boicots impuestos por los países consumidores) en tanto en cuanto sean compatibles con los acuerdos internacionales.

24. La Organización Mundial del Comercio, al aceptar por primera vez la inclusión del comercio y el medio ambiente como un componente oficial del programa de negociaciones en el marco de la Declaración Ministerial de la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Doha del 9 al 13 de noviembre de 2001 (A/C.2/56/7, anexo), se ha comprometido a negociar la reducción —o, si procediera, la supresión— de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ambientales. Hasta la fecha, la Organización Mundial del Comercio no tiene una definición amplia de los bienes ambientales. Dado el gran interés del consumidor por los productos forestales sostenibles, madereros o no madereros, el Foro quizás desee examinar la forma de trabajar en colaboración con la Organización Mundial del Comercio y con otras organizaciones conexas.

25. *Fomento del uso de las especies menos utilizadas.* El fomento del uso de las especies menos utilizadas puede ser una forma poderosa de aumentar el valor de los recursos forestales, reducir la dependencia con respecto a las especies tradicionales, proporcionar ingresos a los pobres y fomentar la ordenación forestal sostenible en general. Se puede tratar de productos que previamente no han sido utilizados mucho, así como de productos que han sido desplazados del mercado por productos sustitutivos sintéticos. Con el creciente interés por los productos naturales han aparecido nuevos mercados para algunos productos forestales no madereros, por ejemplo productos medicinales. Siempre que se puedan desarrollar mercados que funcionen, todo producto natural que tenga un precio competitivo y satisfaga las necesidades de los consumidores puede conquistar una parte del mercado. Además, la tecnología y el capital necesarios para la extracción y elaboración del producto suelen ser escasos, lo que da oportunidades de obtener ingresos a una mano de obra pobre y poco calificada.

26. *Certificación.* El sistema voluntario de certificación de la ordenación forestal y el etiquetado de los productos forestales, como instrumentos de mercado para fomentar la ordenación sostenible de los bosques y para promover el comercio de productos forestales procedentes de recursos ordenados de manera sostenible, han avanzado notablemente en los últimos años. Actualmente, la zona de bosques certificados en todo el mundo con arreglo a diversos sistemas se estima en unos 130 millones de hectáreas, mientras que en 1998 había solamente 5 millones de hectáreas. De éstos, los bosques certificados en países tropicales representan aproximadamente 10 millones de hectáreas.

27. Ahora bien, la existencia de diversos sistemas de certificación hace necesaria su armonización, y hay varios procesos en marcha para conseguir la compatibilidad de diferentes sistemas; por ejemplo, el marco de reconocimiento mutuo. Las actuales iniciativas en materia de certificación, con disposiciones para una certificación por etapas o modular (que dé más tiempo para lograr mejores prácticas), son especialmente importantes para que los grupos productores compuestos de empresas pequeñas o medianas y de poblaciones indígenas puedan participar plenamente en los sistemas de certificación.

28. *Ayuda a las comunidades locales para el acceso a los mercados.* La participación de las comunidades locales en la elaboración y comercialización de los productos forestales se considera como una forma importante de lograr no sólo que los beneficios de la globalización y de un mejor acceso a los mercados internacionales lleguen directamente a las comunidades relativamente pobres que dependen de los bosques, sino también que los bosques se ordenen de manera que se aproveche plenamente su valor económico. Los mercados en buen funcionamiento, que van desde los mercados de consumidores en las aldeas hasta los mercados industriales e internacionales, pueden llevar a una distribución más equitativa de los beneficios de la explotación forestal en las comunidades y en las familias, lo cual es particularmente cierto en el caso de la mujer. Los mercados locales pueden tener gran importancia para la obtención de ingresos, y deben adoptarse medidas para ayudar a las comunidades locales a satisfacer las demandas del mercado en cuanto a la calidad del producto y a un abastecimiento constante y suficiente.

29. Una iniciativa promisorias es fomentar la producción de café certificado cultivado a la sombra, que se comercializa en todo el mundo en los negocios que expenden café selecto y alimentos orgánicos. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial apoya activamente estas iniciativas de cultivo del café a la sombra, ya que proporcionan un hábitat excelente y corredores de diversidad biológica y reducen el atractivo de la deforestación. Otra iniciativa (en el marco de la Reserva de la Biosfera Maya) apoya las concesiones forestales de las comunidades cuando la madera talada en forma sostenible se procesa sobre el terreno para crear valor agregado.

30. *Comercio ilícito de productos forestales.* El problema del comercio ilícito de productos forestales fue planteado en el GIB, y en los últimos años ha llegado a ser un tema predominante en diversos foros internacionales. La explotación y el comercio ilegales de productos forestales suele implicar prácticas forestales no sostenibles, hace que aumente el costo de la ordenación forestal y acentúa los fracasos del mercado. El Banco Mundial ha estimado que, a nivel mundial, el valor anual de mercado de las pérdidas debidas a la tala ilegal de bosques es de más de 10.000 millones de dólares de los EE.UU., ocho veces el total de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la ordenación sostenible de los bosques.

31. La Conferencia Ministerial del Asia Oriental sobre el cumplimiento de la legislación forestal y la gestión de los asuntos forestales, celebrada en Bali (Indonesia) en septiembre de 2001, estudió la tala ilícita, el comercio ilícito conexo, la caza y la pesca ilícitas y la corrupción. Con una declaración ministerial ampliamente aceptada<sup>5</sup>, la Conferencia de Bali promueve una solución basada en la cooperación para los problemas relativos a la aplicación de la legislación forestal y la gestión de los asuntos forestales en la región del Asia oriental. En África también se han iniciado actividades regionales similares, y se espera la iniciación de una próximamente para América Latina y Europa. A fin de reducir los incentivos para la tala ilegal, algunos países que son grandes consumidores de madera se han comprometido a realizar un cuidadoso examen de su legislación forestal y de su capacidad de hacer cumplir las normas forestales. En el sector privado, varias importantes empresas que se dedican al comercio aplican sistemas de gestión ambiental para lograr que la madera provenga de fuentes ambiental y socialmente benignas. La Unión Europea se ha centrado en la cuestión del comercio ilegal de sus países miembros y está tratando de elaborar enfoques fundados en la colaboración para contenerlo. Transparencia Internacional ha iniciado recientemente en la Web la Red de Integridad Forestal, que es una coalición mundial de interesados que buscan la forma de luchar contra la corrupción forestal mediante enfoques de amplia participación. Por último, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres también ayuda a solucionar el problema del comercio ilícito.

#### **4. Datos e información sobre los mercados y los precios de los productos forestales**

32. La información sobre los precios actuales y las presiones sobre los precios futuros de la madera y de los productos de la madera facilitaría las decisiones sobre inversiones y ayudaría a utilizar los recursos con mayor eficiencia. La información oportuna y actualizada sobre los mercados es importante para promover el desarrollo de los mercados de las especies menos utilizadas y de otros productos y servicios forestales. La información transparente y oportuna sobre las transacciones del mercado también ayudará a reducir la corrupción, la evasión fiscal y la especulación y favorecerá una adecuada recaudación de beneficios.

33. Diversos países publican regularmente información sobre el mercado de productos forestales; por ejemplo, *Maskayu*, boletín mensual publicado por la Junta de la Industria Maderera de Malasia; la *STA Review*, publicada por la Asociación Maderera de Sarawak; la *China Forest Products Market Information*, y la *Ghana Gazette*. La *ATIBT Newsletter*, publicada por la Asociación Técnica Internacional de las Maderas Tropicales, facilita información sobre los exportadores africanos.

34. Algunas organizaciones internacionales, especialmente la FAO, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) y la Comisión Económica para Europa (CEPE), proporcionan extensa información estadística sobre la producción, el comercio y los precios de los productos forestales. Por ejemplo, la FAO mantiene información sobre el mercado de productos forestales desde 1964, y esa información está disponible tanto por escrito como en forma electrónica. Sin embargo, la información sobre los recursos, explotación, elaboración y comercio de productos forestales no madereros es escasa y dispersa. La razón es que las actividades relativas a los productos forestales no madereros suelen escapar al ámbito de las estadísticas, lo que hace imposible estimar el volumen y el valor de ese sector en términos comerciales. Así pues, la mejora de las estadísticas relativas a los productos forestales no madereros es otra esfera en la que se necesitan medidas internacionales.

## 5. Nuevos problemas

35. Los principales problemas nuevos relacionados con los aspectos económicos de los bosques están configurados por dos importantes compromisos internacionales: los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio<sup>7</sup>, fijados en la Cumbre del Milenio, y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de Johannesburgo)<sup>8</sup>. Ambos están orientados a reducir la pobreza y ambos ponen de relieve la ordenación sostenible de los bosques como uno de varios criterios.

36. *Objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio.* La reducción de la pobreza, el primero entre los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio, tiene una clara relación con los aspectos económicos de los bosques. Los bosques satisfacen total o parcialmente las necesidades de subsistencia de una cuarta parte de la población pobre del mundo, y es probable que cualquier medida que se tome para hacer que aumenten las ganancias procedentes de los bosques genere ingresos para los pobres rurales que viven en zonas de abundantes bosques o cerca de ellas. Así, el establecimiento o aumento del acceso a los recursos y la definición de unos derechos de propiedad estables y transferibles ayudará a los pobres a diversificar sus estrategias de subsistencia y, al mismo tiempo, fomentará la utilización sostenible de los recursos. Análogamente, el objetivo de asegurar la sostenibilidad ambiental (objetivo 7) está claramente relacionado con los aspectos económicos de los bosques, ya que garantizar la sostenibilidad de los bosques contribuye a la estabilidad ambiental general.

37. *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.* La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, estudió y subrayó, entre otras muchas cuestiones importantes, la función de la ordenación sostenible de los bosques en el desarrollo sostenible general y, más específicamente, en la erradicación de la pobreza, la mejora de la seguridad alimentaria y el acceso al agua potable y a una energía asequible. Las medidas propuestas destacan la importancia de la creación de instituciones y de las asociaciones entre los interesados, incluyendo los gobiernos y el sector privado, las comunidades indígenas y locales y las organizaciones no gubernamentales, para avanzar hacia una ordenación forestal sostenible. En la Cumbre se instó a asumir un mayor compromiso político para lograr una ordenación forestal sostenible propugnándola como una prioridad en el programa político internacional, teniendo plenamente en cuenta los vínculos entre el sector forestal y los demás sectores mediante enfoques integrados, y se destacó la necesidad de que los países y la Asociación de Colaboración en materia de Bosques acelerasen la aplicación de las propuestas de medidas del GIB/FID a fin de promover una ordenación forestal sostenible y reducir la pobreza.

38. A continuación se describen algunas de las cuestiones fundamentales para una ordenación forestal sostenible que dimanen de la Cumbre del Milenio y de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y que hay que tener en cuenta a los efectos de la aplicación en los países y de la cooperación internacional.

39. *Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y los bosques (DELPE).* Entre otras iniciativas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han apoyado recientemente los DELPE, ya que son planes elaborados por los propios países para fijar las prioridades de las reformas de política y los gastos públicos y para prestar la ayuda internacional destinada a reducir la pobreza. Los DELPE han

recibido un gran apoyo de los bancos regionales de desarrollo y de donantes bilaterales que los consideran como un importante mecanismo para armonizar y coordinar las actividades internacionales de ayuda. Así pues, un DELP (y los correspondientes aportes de ayuda y de crédito) puede ser un mecanismo potencialmente poderoso para promover la ordenación forestal sostenible.

40. Pero en realidad los DELP preparados hasta ahora dan poca importancia a la ordenación forestal sostenible como forma de aliviar la pobreza. En un estudio reciente de 25 de esos documentos, provisionales o completos, realizado en los países del África subsahariana, se llegó a la conclusión de que, si bien más del 80% de los informes mencionaban el sector forestal, lo hacían en forma muy somera y el análisis de las relaciones de causalidad entre el sector forestal y la pobreza era bastante deficiente.

41. Una importante conclusión del estudio era que los análisis sistemáticos (a nivel nacional) sobre la relación entre los bosques y la reducción de la pobreza (en sentido amplio, incluyendo los ingresos, la salud, la seguridad, la habilitación, etc.) eran necesarios y debían incorporarse en un DELP para poder evaluar debidamente la importancia de los bosques en la reducción de la pobreza.

42. *Participación del sector privado en la ordenación forestal sostenible.* El sector privado es un actor importante en el sector forestal, en cuanto a las inversiones, la ordenación, la producción y la propiedad. El sector privado desempeña una función en la gestión de las concesiones, el desarrollo de las plantaciones y la ulterior elaboración de los productos forestales.

43. En conjunto, las inversiones y las actividades del sector privado en los bosques superan ampliamente las inversiones y las actividades de la comunidad internacional. En la mayoría de los países, el principal actor financiero en la producción forestal será el sector privado; su participación puede ser a gran escala o a pequeña escala, y a veces puede realizarse en asociación con comunidades locales.

44. Toda estrategia de reforma o de cambio en el sector tiene que ocuparse eficazmente del sector privado y crear un clima de inversión que fomente la entrada en el sector forestal de unos aportes financieros privados, que sean ambiental y socialmente responsables. Por ejemplo, en la nueva estrategia forestal del Banco Mundial se indica que esto puede lograrse mejorando la eficiencia económica y social de las concesiones de explotación maderera, desarrollando sistemas de certificación y códigos de conducta, facilitando la participación de empresas pequeñas y medianas y de las comunidades indígenas, mejorando la legislación sobre las inversiones extranjeras directas, estableciendo sistemas de garantía de riesgo parcial cuando corresponda, etc.

45. El desarrollo de asociaciones entre el sector público y el sector privado es una forma importante y nueva de aumentar la importancia atribuida por el sector privado a una ordenación forestal sostenible. Además, es alentador observar que el sector privado promueve cada vez más las consultas y la adopción de decisiones mediante iniciativas, tales como el diálogo entre las distintas partes interesadas del Foro, el foro de funcionarios ejecutivos sobre bosques, el programa de la industria de productos forestales sostenibles del Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible y el International Council of Forest and Paper Associations. La Corporación Financiera Internacional (CFI) estableció recientemente tres nuevas instituciones sobre el medio ambiente que apoyarán una mayor sostenibilidad ambiental y social por el

sector privado en los mercados emergentes. Es probable que las actividades relacionadas con la extracción, la elaboración y la comercialización de productos y servicios forestales formen una parte considerable de su cartera. No obstante, parece que todavía queda mucho por hacer al nivel de los diferentes países.

46. *Función de las comunidades locales en la promoción de la ordenación forestal sostenible.* En el Plan de Aplicación de Johannesburgo se subraya la importancia de asociarse con las comunidades indígenas y locales como forma de promover una ordenación forestal sostenible. Los usuarios locales y las comunidades dependientes de los bosques son importantes interesados que se benefician directamente de los recursos y que se presume que se preocupan por su conservación y su uso sostenible. La ordenación comunitaria de los bosques ha demostrado ser eficaz en países tan diversos como Filipinas, la India, México, Nepal y la República Unida de Tanzania. Esas iniciativas no sólo han llevado a un aumento considerable de los ingresos y de los excedentes económicos, sino que frecuentemente han hecho que mejoren los indicadores sociales relacionados con la condición jurídica y social de la mujer, han llevado a una mejor alimentación de las niñas y han contribuido a mejorar la gestión y el control de la tala ilegal y de otras actividades ilegales.

47. Dadas estas experiencias positivas, hay un creciente interés por parte de los gobiernos en transferir la ordenación de los recursos forestales a las comunidades de usuarios o en compartirlas con ellas. También se espera que la función de las comunidades de usuarios continúe o incluso se acelere, siguiendo la tendencia general a la descentralización y a la transferencia de la responsabilidad fiscal y directiva a las administraciones locales. Sin embargo, es necesario fomentar una participación más efectiva de las comunidades en la adopción de decisiones sobre la utilización y conservación de los bosques y promover su participación en la aplicación. Esto también hará que aumente su participación en los beneficios y les proporcionará la experiencia técnica necesaria para una ordenación sostenible de los recursos. Los programas forestales nacionales vienen haciendo prometedores progresos a este respecto (véase la sección C.3).

48. *Las subvenciones y sus consecuencias para la deforestación y la degradación forestal.* En su segundo período de sesiones, el Foro invitó a los países y a los miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques a que examinaran el estado de los conocimientos sobre las subvenciones que pudieran dar como resultado la deforestación y la degradación de los bosques, y a que informaran al respecto.

49. Las subvenciones malsanas (explícitas e implícitas) son corrientes en el caso de los bosques tropicales y templados, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, y recientemente se ha estimado que llegan a unos 14.000 millones de dólares de los EE.UU. al año (incluidos 4.000 millones de dólares de los EE.UU. estimados en el caso de tan sólo las zonas tropicales). Las subvenciones implícitas (u ocultas) pueden ser percibidas por quienes se encargan de talar y de elaborar la madera, debido a los bajos cánones de tala resultantes de su sistema ineficiente de recaudación impositiva y a los precios artificialmente bajos de la madera que son resultado de restricciones comerciales. Un ejemplo corriente de subvención explícita en el sector forestal es la ayuda económica para la reforestación, que, si no está bien concebida, puede fomentar la deforestación. Las subvenciones en otros sectores pueden también tener efectos dañinos para los bosques. Las subvenciones agropecuarias a los cultivos, plantaciones o cría de ganado, por ejemplo, reducen el

rendimiento relativo de los bosques, y se ha demostrado que aceleran la deforestación. También algunas subvenciones por reinstalación fomentan la transmigración a zonas forestales y suelen provocar una reconversión y deforestación de las tierras.

50. Es probable que la supresión de las subvenciones malsanas haga que mejoren las posibilidades de una ordenación forestal sostenible y que se reduzcan gastos innecesarios del presupuesto público. La ronda de negociaciones comerciales de Doha ofrece la oportunidad de reducir las subvenciones agropecuarias tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Ahora bien, la reducción de las subvenciones malsanas originadas en el sector forestal ha demostrado ser muy difícil a causa de los intereses colectivos existentes. Pese a ello, dada la posibilidad de que sus consecuencias sean muy perjudiciales, ésta es una importante cuestión que se debe estudiar y aclarar analíticamente y que debe ser objeto de medidas.

## **B. Medios de aplicación**

51. En la presente sección se examina la situación de la financiación, la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales y la creación de capacidad como medios de aplicación de las propuestas de acción del GIB/FIB en el contexto de los aspectos económicos de los bosques.

### **1. Financiación**

52. Las tendencias mundiales de las inversiones indican que el volumen de la financiación de la asistencia oficial para el desarrollo es de unos 1.500 millones de dólares de los EE.UU. y puede llegar a la suma de 1.750 millones a 2.000 millones de dólares de los EE.UU.; aún así, seguirá estando muy por debajo de los 5.670 millones de dólares de los EE.UU. estimados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Las inversiones directas del sector público en la silvicultura (aunque siguen representando una proporción bastante grande del total) muestran en general una tendencia descendente en la mayoría de los países. Además, las inversiones del sector privado (tanto las inversiones directas internas como las externas) en la silvicultura, aunque van aumentando, están dirigidas a un grupo relativamente pequeño de países.

53. Por consiguiente, una estrategia a largo plazo para atender las necesidades de financiación de la ordenación sostenible de los bosques es alentar corrientes de inversión privada *responsable* hacia el sector forestal, creando un entorno favorable para esas inversiones. Al mismo tiempo, deben desalentarse las inversiones que lleven a una ordenación deficiente o a la utilización de maderas procedentes de fuentes ilegales. Ello puede lograrse resolviendo cuestiones tales como las deficiencias de los marcos legislativos y normativos, la ineficiencia de las instituciones, el exceso de reglamentación, la corrupción y la inestabilidad de los sistemas macroeconómicos. Además, es necesario establecer una amplia gama de innovadores mecanismos de financiación e incentivación que ofrezcan al sector privado más opciones de inversión.

54. A fin de evitar la insuficiencia de la producción de bienes públicos, se necesitan iniciativas colectivas para formular y aplicar instrumentos de mercado que alienten al sector privado a producir bienes públicos. Esto puede hacerse mediante el establecimiento de asociaciones de colaboración entre los sectores público y privado. Sin embargo, quizás el sector público no esté siempre en condiciones de asumir

la producción sostenible de bienes públicos, por lo que los fondos públicos seguirán desempeñando una importante función.

## **2. Transferencia de tecnologías ecológicamente racionales**

55. Entre algunas de las necesidades citadas en los informes nacionales al Foro figuran las relativas a metodologías de valoración de los bosques, métodos de captura de rentas, mecanismos de pago por los servicios ambientales de los bosques, sistemas de bases de datos y técnicas de silvicultura y de ordenación de los bosques que hagan que aumente el valor económico de los recursos forestales sin poner en peligro sus beneficios ecológicos y sociales. Los países, los organismos de desarrollo y las instituciones de investigación han contribuido al desarrollo de esos conocimientos y tecnologías y a su intercambio con los países necesitados. Las cuestiones tecnológicas se definen no sólo como enfoques técnicos, sino en un sentido más amplio, como se refleja en las propuestas de acción del GIB/FIB.

56. Aunque muchos de los bancos de desarrollo multilaterales y de los donantes bilaterales están promoviendo la transferencia de tecnologías en el marco de sus diferentes proyectos, se puede hacer mucho más. En particular, los bancos de desarrollo y los organismos bilaterales pueden ayudar fomentando el desarrollo de conocimientos y tecnologías adecuados que estén convenientemente adaptados a las circunstancias particulares de los países en desarrollo, facilitando la transferencia de tecnología de un país en desarrollo a otro, y alentando a los gobiernos a establecer normas adecuadas que estimulen la adopción, en el futuro, de las tecnologías ecológicamente racionales existentes. El Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR), el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y el Centro Mundial de Agrosilvicultura tienen una iniciativa encaminada a apoyar la transferencia de tecnología.

## **3. Creación de capacidad**

57. En varias de las propuestas de acción del GIB/FIB se reconoce el papel fundamental de la creación de capacidad y el desarrollo institucional en la promoción de la ordenación sostenible de los bosques. Los organismos de desarrollo y de asistencia técnica, como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, la FAO y el Centro de Investigación Forestal Internacional vienen trabajando activamente para ayudar a los países a incorporar la cuestión de los bosques en sus estrategias generales de desarrollo. Además, en los últimos cinco a siete años se ha venido dando un gran impulso a los trabajos analíticos y a la creación de capacidad relacionados con la valoración económica total de los servicios forestales. Esto ha incluido un examen más global del problema, en el que se tienen en cuenta no sólo la simple valoración económica, sino también los aspectos financieros, sociales y legislativos.

58. Al mismo tiempo, se están aplicando iniciativas para organizar programas internacionales y regionales de capacitación y de creación de capacidad y establecer redes de profesionales que divulguen prácticas óptimas de todas las partes del mundo. Para ilustrar lo anterior, cabe citar, por ejemplo, el Programa sobre Economía y Medio Ambiente para Asia Sudoriental (EEPSEA), el Proceso de Katoomba sobre valoración de bosques, el programa sobre uso y conservación de los bosques y la diversidad biológica del Instituto del Banco Mundial, la Red de Asia Meridional para el Desarrollo y Economía del Medio Ambiente y la iniciativa de la FAO sobre valoración de bosques.

59. Esas actividades han dado por resultado un aumento considerable de la capacidad local y el establecimiento de sólidas bases para la incorporación de las cuestiones relativas al sector forestal en la planificación económica general. Las previsiones para el futuro parecen ser favorables, y se cree que el Foro desempeñará una función particularmente importante al encargarse de la orientación estratégica, como elemento catalizador de las modalidades de colaboración entre las distintas partes interesadas, y al establecer redes de profesionales que faciliten el intercambio de información.

## **C. Temas comunes**

### **1. Supervisión, evaluación y presentación de informes**

60. La insuficiente atención prestada a la supervisión, la evaluación y la presentación de informes sobre los resultados positivos, así como las limitaciones en la ordenación sostenible de los bosques, han limitado las posibilidades de aprender de ellas. En el contexto de los aspectos económicos de los bosques, esto es particularmente cierto en el caso de los nuevos mercados de servicios ambientales.

61. Se ha propuesto el establecimiento de un grupo especial de expertos sobre supervisión, evaluación y presentación de informes que estaría encargado de examinar la cuestión de la presentación de informes al Foro, y es importante destacar que algunas actividades actuales y previstas comenzarán a llenar las lagunas existentes en lo que respecta a los aspectos económicos de los bosques. Entre ellas figuran el mejoramiento de la formulación y utilización de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques mediante la colaboración entre la FAO, la OIMT, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el CIFOR, una iniciativa de colaboración encabezada por la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO) para elaborar un sistema uniforme de acceso e intercambio mundiales de información sobre recursos forestales llamada Servicio Mundial de Información Forestal (GFIS), y las actividades conexas relacionadas con la reunión y gestión de información sobre los recursos forestales emprendida por la FAO en colaboración con otros asociados.

### **2. Promoción de la participación pública**

62. Los bosques reportan múltiples beneficios para muchas partes interesadas. Esto plantea la cuestión de la elección entre los beneficios, teniendo en cuenta sus ventajas e inconvenientes, y del equilibrio entre los intereses de los diversos interesados. La participación de los principales agentes económicos, como el sector privado, es de gran importancia para el mejoramiento de los aspectos económicos de los bosques con miras a la ordenación sostenible de los bosques. La amplia participación de los interesados contribuye a promover la ordenación sostenible de los bosques al aprovechar plenamente los conocimientos y capacidades locales, resolver conflictos sociales y garantizar la distribución equitativa de los beneficios. Existe un consenso general en que la participación amplia de diversos grupos de interesados en la planificación, la ejecución y la gestión, así como en la supervisión de los resultados, es un componente muy importante de la ordenación sostenible de los bosques.

63. En términos generales, parece que se tiende a la participación de todas las partes interesadas en los debates y decisiones relacionados con la ordenación de los bosques, tanto a nivel nacional como a nivel internacional (por ejemplo, en el marco de los programas forestales nacionales; véase la sección C.3 *infra*). Sin embargo, la

participación de los pueblos indígenas y de la mujer, por ejemplo, sigue siendo una cuestión sin resolver. La participación de las partes interesadas en la ejecución de los proyectos es también relativamente insuficiente. Como la participación favorece simultáneamente la ordenación sostenible de los bosques y la reducción de la pobreza, el problema radica en ampliar continuamente las actividades.

64. Un elemento importante que fomenta la participación pública es la existencia de un sistema eficiente de tenencia de la tierra y el acceso a los recursos forestales, que constituyen un incentivo económico para la ordenación sostenible de los bosques. Se ha considerado que el establecimiento de derechos de propiedad bien definidos y transferibles promueve la utilización eficiente de los recursos forestales. En lo que respecta a la distribución de los beneficios derivados de los bosques, la atención que se preste a las cuestiones relativas al acceso de las comunidades y familias a los recursos, así como la incorporación de una perspectiva de género a ese acceso, serán de capital importancia para lograr la utilización plena y eficiente de los productos forestales madereros y no madereros. La imposición de cánones y regalías sobre el aprovechamiento de, especialmente, los productos forestales no madereros puede hacer que éstos resulten inalcanzables para los pobres, e incluso alentar su aprovechamiento ilícito. Por consiguiente, las reformas legislativas relacionadas con la explotación de los bosques deben ser objeto de consultas, y se deben reconocer sus efectos en el alivio de la pobreza.

### **3. Programas forestales nacionales**

65. Los aspectos económicos de los bosques están adecuadamente reflejados en los programas forestales nacionales. Las propuestas de acción relativas a los programas forestales nacionales son importantes para el fortalecimiento de los instrumentos económicos y las políticas fiscales a fin de promover la ordenación sostenible de los bosques. Las políticas y mecanismos dirigidos a garantizar la tenencia de la tierra, promover el reparto de los beneficios y reconocer el acceso de las comunidades locales a los recursos forestales y su utilización contribuyen directamente a la distribución equitativa de los beneficios dimanantes de los bosques y a la función de los bosques en la reducción de la pobreza, entre otras cosas.

66. De acuerdo con una evaluación realizada por la FAO recientemente, los países tienden cada vez más a adoptar los principios establecidos para los programas forestales nacionales, así como políticas y procedimientos de planificación más progresivos y participativos. La evaluación de la FAO también indica que todavía hay que avanzar considerablemente en lo que respecta al logro de un compromiso político de alto nivel, el mejoramiento de los vínculos con el temario más amplio de la reducción de la pobreza a fin de lograr una financiación suficiente de los programas forestales nacionales, la utilización eficaz de los conocimientos y la información mediante iniciativas sistemáticas de creación de capacidad, la contribución técnica y financiera del sector privado, y la solución de los problemas de la gestión pública, en particular en el contexto de la descentralización y la transmisión de funciones.

67. Las entidades externas, como el servicio de apoyo a los programas forestales nacionales coordinado por la FAO, están contribuyendo positivamente a la promoción de procesos participativos y a la ordenación comunitaria de los bosques. Ese servicio ya ha comenzado a apoyar la promoción de iniciativas de ordenación comunitaria de los bosques en varios países.

#### **4. Entorno favorable e inversiones extranjeras en el sector forestal**

68. En las secciones anteriores se ha destacado la necesidad de introducir reformas de política, tanto dentro como fuera del sector forestal, a fin de fomentar la ordenación sostenible de los bosques. Por consiguiente, para establecer un sólido ambiente favorable es necesario prestar atención a, entre otras cosas, el mejoramiento de la gestión pública y el aumento de la transparencia tanto en el sector como en la economía en general, el establecimiento de políticas macroeconómicas complementarias relacionadas con el fomento de las inversiones, la simplificación de los impuestos y la liberalización del comercio, y la concesión de prioridad a las cuestiones relacionadas con los bosques en la planificación general del desarrollo. Resulta alentador observar que los gobiernos nacionales y los organismos internacionales han orientado sus esfuerzos hacia la introducción de reformas complementarias en estas esferas, pero hay que redoblar esos esfuerzos.

69. En lo que respecta a los efectos de la mundialización sobre los bosques, la cuestión de las inversiones extranjeras en ese sector también ha cobrado importancia. Las inversiones extranjeras están actualmente mucho más concentradas en la transformación secundaria de productos forestales (madera contrachapada, pasta de celulosa y papel, mobiliario, etc.) que en la titularidad de las concesiones o de las plantaciones. Teniendo en cuenta la creciente tendencia hacia la privatización, así como la liberalización de las normas relativas a la inversión extranjera, existe la posibilidad de que aumenten considerablemente las corrientes de inversión en general y la titularidad de las concesiones y de las plantaciones en particular. Estas inversiones son convenientes en la medida en que, además de crear empleos y generar ingresos, propician una corriente de actualización tecnológica, hacen que mejoren las técnicas de gestión y reportan otros beneficios. Sin embargo, si no se atienden a normas debidamente concebidas, por ejemplo, esas inversiones podrían llevar a la explotación no sostenible de los recursos.

### **III. Conclusiones**

**70. Diversas cuestiones relacionadas con los aspectos económicos de los bosques son de capital importancia para los esfuerzos desplegados por los países para lograr una ordenación sostenible de los bosques.**

**71. Las reformas de política en toda la economía y las actividades en sectores distintos del forestal pueden repercutir en los bosques, incluso más que las actividades que se realicen dentro del propio sector. Por ejemplo, se citaron la liberalización del comercio y las subvenciones agrícolas entre las medidas que pueden repercutir en el sector forestal y que deben tenerse en cuenta en la formulación de políticas. En consecuencia, la cuestión de los bosques debe incorporarse en la planificación general del desarrollo de un país; de lo contrario, es probable que no se tengan en cuenta los efectos negativos que las medidas tomadas en otros sectores pueden tener tanto sobre los bosques como sobre las personas que dependen de ellos. A este respecto, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y los programas forestales nacionales constituyen instrumentos prometedores.**

**72. El sector privado es un agente financiero importante, y a menudo el principal, en el aprovechamiento de los bosques, y las actuales tendencias mundiales indican que su importancia aumentará en el futuro. Las reformas de política**

deben alentar las inversiones privadas que sean ecológica y socialmente responsables. Es necesario complementar los incentivos con desincentivos que eviten las inversiones desfavorables. Esto indica que la función del sector público, a medida que evolucione, seguirá siendo importante para la creación de un entorno favorable para el sector privado.

73. Los usuarios locales, los pueblos que dependen de los bosques y las comunidades son partes interesadas clave que tienen gran interés en promover la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques. En el futuro será necesario fomentar una mayor intervención de la comunidad en la ordenación de los bosques y una participación más eficaz de esas comunidades en lo que respecta a la titularidad efectiva o en usufructo y a la adopción y aplicación de decisiones sobre la ordenación de los bosques.

74. Es necesario recurrir a la colaboración en los planos nacional, regional e internacional para promover la ordenación sostenible de los bosques, especialmente en el contexto de la globalización; también es necesario instituir una colaboración internacional y establecer asociaciones, en particular redes nortesur y sur-sur.

#### **IV. Temas de debate**

75. El Foro tal vez desee:

a) Instar a los países a que incorporen la gestión sostenible de los bosques en sus estrategias generales de desarrollo económico y de reducción de la pobreza, especialmente en el marco de sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y de sus programas forestales nacionales;

b) Instar a los países a que alienten inversiones responsables del sector privado mediante el establecimiento de sistemas adecuados de incentivos, incluso políticas que garanticen la producción de madera de forma ecológica y socialmente responsable;

c) Instar a los países a que adopten las medidas adecuadas para aumentar la captura de rentas a partir de la utilización de los recursos forestales y garantizar la reinversión necesaria en la ordenación sostenible de los bosques;

d) Invitar a las organizaciones miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques a que respalden las actividades destinadas a apoyar a los países en sus esfuerzos por internalizar la totalidad de los costos de la cadena de producción y utilización de los productos madereros y de sus productos sustitutivos no madereros, así como en el establecimiento de mecanismos de pago por los servicios ambientales de los bosques;

e) Pide a los países que examinen cuidadosamente la situación de la gestión pública, la capacidad para hacer cumplir las leyes sobre los bosques y las leyes y normas sobre bosques, a fin de reducir las prácticas ilícitas y que adopten medidas más enérgicas que impidan la compra de madera producida ilegalmente;

f) Alentar a los países a que sigan ampliando el acceso a los mercados de los productos y servicios forestales eliminando las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de manera que se promuevan simultáneamente el comercio y la ordenación sostenible de los bosques;

**g) Instar a los países a que promuevan la colaboración regional e internacional para la ordenación sostenible de los bosques, especialmente aprovechando las oportunidades que ofrecen la ronda de negociaciones comerciales de Doha, los objetivos de desarrollo del Milenio y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible;**

**h) Instar a los países a que promuevan una mayor participación de las comunidades y grupos indígenas locales en la adopción y aplicación de decisiones sobre la ordenación de los bosques, y alentar a los países a que apoyen medidas como la descentralización fiscal y administrativa, la participación de base amplia y la aclaración de los derechos de propiedad;**

**i) Instar a los países y las organizaciones competentes a que sigan mejorando los sistemas de reunión y divulgación oportuna de información sobre la producción, el consumo, el comercio y los precios de los productos forestales y de sus productos sustitutos, a fin de promover la transparencia del mercado.**

#### *Notas*

<sup>1</sup> Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2001, Suplemento No. 22* (E/2001/42/Rev.1), segunda parte, cap. I, secc. B, resolución 1/1, párr. 4 b).

<sup>2</sup> FCCC/CP/1997/7/Add.1, decisión 1/CP.3, anexo.

<sup>3</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

<sup>4</sup> *Ibid.*, vol. 1760, No. 30619.

<sup>5</sup> Disponible en Internet ([http://Inweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/FLEG\\_S9-2/\\$File/9+2+Ministerial+Declaration+-+FLEG.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/FLEG_S9-2/$File/9+2+Ministerial+Declaration+-+FLEG.pdf)). Consultado el 10 de abril de 2003.

<sup>6</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, No. 14537.

<sup>7</sup> Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General; véase también el documento A/56/326, anexo.

<sup>8</sup> *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1); cap. I, resolución 2, anexo.