



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IFF/1999/13
18 de febrero de 1999
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Foro Intergubernamental sobre los Bosques
Tercer período de sesiones
Ginebra, 3 al 14 de mayo de 1999

ELEMENTO DE PROGRAMA II.d vi)

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

Cuestiones en las que se requiere aclaración: instrumentos
económicos, políticas tributarias y tenencia de la tierra

Informe del Secretario General

Resumen

Los instrumentos económicos son herramientas basadas en el mercado que, mediante la manipulación de incentivos económicos, pueden modificar el comportamiento con el fin de alcanzar determinado objetivo de políticas. Para obtener el mayor grado de eficacia en el logro de una gestión sostenible de los bosques, los instrumentos económicos deberían diseñarse teniendo presente un objetivo concreto de políticas; asimismo deberían integrarse bien en el contexto general de políticas macroeconómicas y multisectoriales. Las políticas tributarias, otro tipo de instrumento económico, pueden modificar el comportamiento, pero además tienen la finalidad de recaudar un ingreso fiscal que luego puede reinvertirse en la gestión de los bosques u otros programas públicos adecuados. La recaudación de ingresos de los bosques de propiedad pública que se administran privadamente es otro instrumento económico que genera ingresos y modifica el comportamiento. Para que funcione cualquiera de esos instrumentos, empero, es preciso que existan instituciones que determinen y recauden esos impuestos o derechos.

Un programa completo y bien diseñado en materia de bosques ha de comprender una combinación de instrumentos reglamentarios y económicos. En conjunto, dichos instrumentos pueden manipular la previsible y poderosa motivación del interés propio a fin de promover la gestión sostenible de los bosques, sosteniendo de tal modo los beneficios de amplia base que prestan los bosques en los niveles local, nacional e internacional. La asignación y la aplicación efectiva de los derechos de los usuarios y la tenencia de la tierra deberían considerarse una de las bases fundamentales de las políticas encaminadas a lograr la gestión sostenible de los bosques, y las disposiciones en materia de tenencia de la tierra influirán en la eficacia de cualquier instrumento económico.

La eficiencia en la recaudación de los ingresos provenientes de los bosques de propiedad pública puede ser una fuente de recursos financieros para invertir en el mejoramiento de la gestión de los bosques. Los sistemas de ingresos bien diseñados, así como los programas de tributación sobre los recursos y la tierra, también pueden aportar importantes contribuciones fiscales. Asimismo, los impuestos sobre otros sectores conexos pueden ser una importante fuente de ingresos.

En relación con algunos productos y servicios forestales, el desarrollo y la reglamentación de los mercados puede ser una opción para obtener un rendimiento económico. El éxito en la utilización de esa herramienta para promover el mejoramiento de la gestión de los bosques dependerá de la existencia de eficaces instituciones de gestión que se apoyen mutuamente, de la voluntad política de aplicar políticas adecuadas (incluida la reglamentación), y de parámetros materiales, como el nivel sostenible de cosechas y el costo de la producción.

Las organizaciones internacionales y bilaterales, mediante la financiación y el intercambio de experiencias e información, pueden apoyar el incremento y la eficiencia del uso de dichos instrumentos, y abordar las cuestiones relacionadas con el contexto macroeconómico general y las políticas en otros sectores.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. MANDATO Y ALCANCE	1 - 6	4
A. Mandato	1	4
B. Alcance	2 - 6	4
II. INTRODUCCIÓN	7 - 10	5
III. ORIENTACIÓN EMANADA DE LAS DELIBERACIONES ANTERIORES	11 - 12	5
IV. PANORAMA Y CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS	13 - 47	6
A. Sistemas de derechos forestales	21 - 25	8
B. Tributación forestal	26 - 28	10
C. Tenencia de la tierra	29 - 34	11
D. Desarrollo del mercado	35 - 42	12
E. Políticas macroeconómicas	43 - 45	15
F. Ambiente de políticas	46 - 47	16
V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PRELIMINARES PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS	48 - 61	16

I. MANDATO Y ALCANCE

A. Mandato

1. En su primer período de sesiones, el Foro Intergubernamental sobre los Bosques puso de relieve la necesidad de tomar como punto de partida los resultados del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques. El Foro definió al elemento de programa II.d vi) en la forma siguiente: "Considerar otras cuestiones derivadas de los elementos de programa del proceso del Foro Intergubernamental sobre los bosques que requieran nuevas aclaraciones ... entre otras cosas ... la utilización y aplicación de la diversidad de instrumentos económicos, incluidas políticas fiscales y acuerdos sobre tenencia de tierras, como medios de promover una ordenación sostenible de los bosques ..." (véase E/CN.17/IFF/1997/4, párr. 7, categoría II, d)).

B. Alcance

2. Los instrumentos económicos, incluidas las políticas tributarias, se refieren a diversas herramientas de políticas generalmente basadas en el mercado que proporcionan incentivos o desincentivos financieros a los productores, los consumidores y demás personas cuyas decisiones afectan a la condición y la utilización de los bosques. Con respecto a la gestión de los bosques, las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra figuran entre las consideraciones institucionales que son capitales para la capacidad de diseñar y utilizar eficazmente dichas herramientas de políticas.

3. En el presente informe se examina la importancia de contar con un adecuado ambiente general de políticas como medio fundamental para el diseño y la eficaz utilización de los instrumentos económicos para la gestión sostenible de los bosques, así como la repercusión que otros sectores tienen en los bosques y su gestión.

4. Los temas comprendidos en el presente informe se relacionan estrechamente con otros dos temas que ha de considerar el Foro Intergubernamental en su tercer período de sesiones: a) los recursos financieros (véase E/CN.17/IFF/1999/4) y b) la valoración de los bienes y servicios relacionados con los bosques (véase E/CN.17/IFF/1999/12).

5. Los progresos en el logro de la gestión sostenible de los bosques dependerán de la eficacia de la integración y la coordinación de las medidas locales, nacionales, regionales e internacionales relacionadas con dichos temas, así como de los principales instrumentos económicos, tales como los incentivos económicos directos (subvenciones y derechos), las políticas tributarias, la captación de rentas y la reglamentación de la tenencia de la tierra.

6. El presente informe, elaborado por la secretaría del Foro Intergubernamental, se basa en elementos aportados por el Banco Mundial en colaboración con las organizaciones integrantes del Equipo interinstitucional de alto nivel sobre los bosques, así como en contribuciones en especie del Gobierno de los Estados Unidos de América.

II. INTRODUCCIÓN

7. La utilización de incentivos económicos para modificar el comportamiento está implícita en los instrumentos económicos, las políticas tributarias y la tenencia de la tierra. Las políticas contienen incentivos económicos previstos o no previstos al incrementar el costo del comportamiento indeseado o incrementar los beneficios económicos del comportamiento deseado. El establecimiento, el fortalecimiento o la regulación de los mercados de los bienes y servicios forestales brindan las perspectivas de beneficios económicos para los productores (propietarios y administradores de bosques), y por lo tanto fortalecen las perspectivas de sostener una gama más amplia de tipos de bosques y de bienes y servicios forestales. Sea directamente (impuestos, derechos o subvenciones) o indirectamente (asegurando la tenencia, o creando y regulando los mercados), las políticas forestales pueden encauzar la energía de los incentivos económicos a fin de promover y apoyar la gestión sostenible de los bosques.

8. Los instrumentos económicos deberían considerarse en el contexto general de los objetivos de política forestal que definen la gestión sostenible de los bosques en los niveles local, nacional, regional e internacional. Conviene reconocer los tres enfoques siguientes de la gestión sostenible de los bosques, que tienen grandes diferencias entre sí, pero se apoyan mutuamente:

- instrumentos económicos que inducen directamente pagos (subvenciones) o cargos;
- reglamentaciones, códigos de práctica y términos y acuerdos de concesión, y
- diversas formas (públicas y privadas) de propiedad y gestión de los recursos.

9. Dentro de cada país, hay diferentes preferencias y oportunidades para seleccionar de entre esos enfoques. Los instrumentos económicos son cada vez más atractivos debido a su eficacia para modificar el comportamiento, su compatibilidad con la expansión del papel de los mercados y el sector privado, su eficiencia en lo tocante a la utilización de los recursos públicos y su escasa dependencia de la intervención estatal directa.

10. En lo tocante a los objetivos de políticas, la pertinencia y la eficacia de esos enfoques de políticas depende de a) la naturaleza del problema a resolver, b) el contexto institucional, económico y social de la adopción de decisiones y c) la capacidad de asegurar que se proporcionen incentivos económicos congruentes para todos los sectores pertinentes mediante la compatibilidad de las políticas forestales con las demás políticas. La adecuación de los instrumentos económicos depende del o de los objetivos de políticas, la estructura de los mercados, el grado de eficacia con que las instituciones públicas diseñen y apliquen dichas políticas y la eficacia de las medidas y los esfuerzos (por ejemplo, las reglamentaciones), que deben apoyarse mutuamente.

III. ORIENTACIÓN EMANADA DE LAS DELIBERACIONES ANTERIORES

11. Las conclusiones y propuestas para la adopción de medidas formuladas por el Foro Intergubernamental ilustran la importancia de los instrumentos económicos y la tenencia de la tierra. En el Foro se destacó la importancia o la función de los elementos siguientes:

- Disposiciones seguras en materia de tenencia de la tierra como componentes de los programas forestales nacionales, y contribución de las pautas en materia de tenencia al acceso a los bosques y a su utilización, así como a la deforestación y la degradación;

/...

b) Seguridad en materia de tenencia para garantizar la protección de los conocimientos tradicionales relativos a los bosques, y tenencia a largo plazo como factor que fomente las inversiones en materia de gestión sostenible de los bosques, en especial, inversiones del sector privado;

c) Instrumentos basados en el mercado, tales como impuestos, que generen recursos financieros para inversiones en materia de gestión sostenible de los bosques;

d) Nuevos estudios sobre la mejor forma de utilizar a los mercados y los instrumentos económicos para promover la gestión sostenible de los bosques;

e) Nuevos estudios sobre los medios de establecer la internalización de los costos íntegros de los productos madereros y sus sustitutos, y sobre las consecuencias que se deriven para la gestión sostenible de los bosques.

12. En las deliberaciones realizadas en los dos primeros períodos de sesiones del Foro Intergubernamental ha seguido reflejándose el reconocimiento de a) la importancia de los principios económicos para el diseño de políticas eficaces; b) el papel de la seguridad y la clara definición en materia de tenencia de la tierra para la gestión de los recursos, y c) los posibles beneficios de la utilización de los mercados para promover la gestión sostenible de los bosques. En su segundo período de sesiones, el Foro:

a) Puso de relieve que en las decisiones relativas a la tenencia de la tierra es preciso considerar una amplia gama de factores, incluido el papel de los pueblos indígenas, las comunidades locales y las cuestiones de género en la gestión de los recursos;

b) Sugirió que se prestara más atención a la tenencia de la tierra y los incentivos económicos;

c) Pidió que se hicieran análisis comparativos de distintos tipos de instrumentos económicos y políticas tributarias;

d) Pidió un nuevo análisis de la reglamentación y la tributación de la extracción de madera, y ejemplos concretos de la repercusión de las políticas y medidas de otros sectores.

IV. PANORAMA Y CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

13. Para numerosos países, los instrumentos económicos, las políticas tributarias y las disposiciones en materia de tenencia de la tierra constituyen el núcleo de las herramientas y los mecanismos de políticas utilizados para lograr la gestión, la conservación y el desarrollo sostenibles de los bosques. Entre las medidas y herramientas de políticas que se considerarán en el presente informe figuran las siguientes:

a) Los mecanismos económicos basados en incentivos que se utilicen para motivar una acción deseada o desalentar acciones no deseadas. En algunos casos, las repercusiones son indirectas, como ocurre con la tributación sobre la tierra;

b) Los instrumentos económicos aplicados en otros sectores, incluidas las políticas de ajuste estructural con repercusión directa o indirecta en los recursos forestales;

c) Los beneficios económicos y la captación de los rendimientos económicos resultantes de la creación o el perfeccionamiento de los mercados de bienes y servicios basados en los bosques;

d) El "ambiente propicio" para las políticas económicas y de recursos naturales, que comprende, por ejemplo, los derechos de propiedad, la administración de los recursos y el marco jurídico en el cual se toman las decisiones económicas y gerenciales.

14. Como importantes complementos de los instrumentos económicos, la "caja de herramientas" de las políticas forestales comprende la definición y la delegación de los derechos de los usuarios, la reglamentación y la ejecución, y las políticas tributarias. Dichas herramientas pueden utilizarse, y frecuentemente se utilizan, para lograr los objetivos de política forestal en los niveles local, nacional, regional e internacional.

15. El uso de los instrumentos económicos tiene limitaciones que suelen originarse en fallas de políticas de mayor escala o en deficiencias institucionales. La ineficacia o la mala gestión de los sectores públicos o la mala elección de las políticas macroeconómicas son sólo algunos ejemplos de los tipos de barreras a la exitosa aplicación de prácticamente todos los medios de política forestal, sean ellos instrumentos económicos u otros medios. En el presente informe se incluyen los arreglos institucionales relativos a la tenencia, pues son esenciales para la eficaz y eficiente transferencia de señales económicas, por ejemplo, la creación de incentivos económicos para desplazar los usos de la tierra y los bosques. Esos enfoques y herramientas de política pueden dividirse generalmente en actividades de escala "macro" y "micro", refiriéndose tanto al ámbito geográfico como a la generalidad de las herramientas de políticas.

16. Entre las consideraciones pertinentes para la escala del sector forestal en conjunto figuran las siguientes:

a) Establecer y garantizar arreglos estables y confiables en materia de tenencia;

b) Asegurar que existan instituciones eficaces de gobierno local y nacional, por ejemplo, la función del gobierno en la recaudación y la redistribución de regalías e impuestos, así como en lo tocante a hacer cumplir las leyes y los reglamentos;

c) Asegurar que las políticas macroeconómicas se apoyen mutuamente, pues suelen afectar a la explotación de los recursos naturales;

d) Alterar los precios y los costos del sector forestal y los sectores conexos (por ejemplo, la agricultura, la energía y el transporte) a fin de fomentar la conservación y promover prácticas de gestión respetuosas del medio ambiente.

17. En resumen, es necesario reconocer la importancia de las instituciones fiscales y reglamentarias fundamentales y utilizar los conceptos económicos para elaborar y aplicar estrategias en materia de políticas forestales.

18. Entre las consideraciones pertinentes a escalas más pequeñas figuran las siguientes:

a) Diseñar y aplicar formas específicas de recaudación de ingresos forestales, es decir, aplicadas a los recursos forestales de propiedad pública pero administrados privadamente;

b) Proporcionar incentivos para que los productores y los consumidores adopten decisiones congruentes con los objetivos de la gestión sostenible de los bosques, por ejemplo, incentivos en dinero basados en los costos (por ejemplo, compensación de los costos de oportunidad de la extracción de madera de bajo impacto), fianzas de cumplimiento (por ejemplo, el reembolso de un depósito vinculado al control del cumplimiento de un "código de prácticas forestales") o tributos ambientales (por ejemplo, derechos de conversión de la tierra);

c) Establecer o reglamentar los mercados de bienes y servicios de base forestal.

19. Igual que con todas las herramientas de políticas, los instrumentos económicos y los reglamentos encaminados a dar incentivos para la gestión sostenible de los bosques deberían:

a) Ser adecuados y dirigirse a destinatarios bien determinados;

b) Ser viables y eficientes;

c) Ser susceptibles de monitoreo y de la aplicación de medidas encaminadas a hacerlos cumplir;

d) Ser transparentes y equitativos para todos los interesados.

20. Los instrumentos económicos que se seleccionen deben adecuarse a la escala y el tipo de actividad deseada. Algunos instrumentos, diseñados y aplicados a nivel local, pueden ser aplicables a determinadas decisiones gerenciales, por ejemplo, al diseño de una concesión forestal. Sin embargo, tal vez no sea viable ni conveniente diseñar incentivos económicos a escala internacional para reglamentar los detalles de la gestión forestal, tales como los ciclos de explotación, los métodos de corte y extracción y la distribución espacial.

A. Sistemas de derechos forestales

21. La recaudación de los derechos forestales representa la captación del rendimiento del valor económico (rentas) de los bosques de propiedad pública administrados por el sector privado, por ejemplo, mediante un arreglo de concesión. Sin embargo, hay una cierta compensación entre el valor relativo de los ingresos recaudados y el costo de establecer un sistema para recaudarlos. Por ejemplo, en el caso de la producción de madera, el sistema de captación de rentas más diferenciado y con destinatarios mejor determinados se basa en una estimación del valor en pie que exige contar con una información sustancial y cuya aplicación genera, consiguientemente, costos concretos.

Tipos de derechos y gravámenes forestales

Servicio o proveedor del servicio	Tipo de derecho o gravamen
Concesiones	Derecho de licencia Alquiler anual del suelo Derechos basados en el volumen de la madera, el corte anual permitido o el valor de la empresa forestal Subastas
Madera extraída	Regalía por árbol Gravámenes basados en el volumen Derechos basados en el valor en pie
Productos forestales no madereros	Derechos sobre productos forestales distintos de la madera
Transporte	Pueden incluirse derechos de transporte (por el uso de la infraestructura)
Procesamiento de los productos forestales	Gravámenes sobre los productos forestales procesados
Comercio	Derechos de exportación sobre la madera y demás productos forestales
Factores productivos	Gravámenes sobre el equipo o la fuerza de trabajo Impuestos sobre la tierra o la propiedad, impuestos sobre el patrimonio o el capital
Empresas	Impuesto a la renta de las empresas, impuesto sobre la actividad empresarial y derechos de licencia
Participación gubernamental	Empresas conjuntas o plena propiedad estatal de las concesiones, operaciones de corte y extracción o plantas de elaboración
Gravámenes sobre los servicios	Los gravámenes sobre los servicios son gravámenes con destino específico sobre determinados servicios o actividades, por ejemplo, derechos de reforestación y derechos de timbre

22. Entre otros enfoques menos diferenciados figuran las regalías basadas en el volumen o primas por superficie, que tal vez recauden una menor proporción del posible valor económico pero sean de más fácil y económica administración. Las enseñanzas obtenidas en la administración de los sistemas de recaudación de derechos sobre la producción de madera tienen amplias aplicaciones para la recaudación de los derechos sobre la producción forestal no maderera.

23. El objetivo primordial tanto de los instrumentos fiscales tradicionales como de la recaudación de derechos forestales consiste en obtener un rendimiento económico. Sin embargo, al incorporar los costos externos de las actividades de gestión y extracción, es posible lograr simultáneamente la recaudación de

ingresos y la promoción de mejores prácticas de gestión. Asimismo es probable que el cobro a los usuarios de derechos por el uso de los bosques tenga algunos efectos, por ejemplo, fomentando una más eficiente utilización de los recursos. En cambio, la incorporación de "impuestos ambientales" como parte de los sistemas de ingresos suele plantear un desafío mayor, porque es difícil determinar y gravar concretamente los costos externos de extracción peculiares de cada emplazamiento. Otra posibilidad consiste en incluir en los contratos de gestión de las concesiones determinadas consideraciones ambientales (por ejemplo, dejar zonas ribereñas de separación), así como en establecer un marco reglamentario que establezca directrices generales sobre prácticas adecuadas de gestión de los bosques.

24. El diseño de instrumentos únicos de políticas para alcanzar simultáneamente múltiples objetivos suele no ser viable y tal vez incluso comprometa su eficacia para lograr los objetivos por separado.

25. Si bien es capital diseñar adecuadamente los sistemas de gestión de las concesiones y de recaudación de los ingresos forestales, es igualmente importante asegurar que la o las instituciones responsables sean capaces de monitorear y hacer cumplir las normas y políticas públicas, así como de reglamentar las actividades en los bosques públicos y privados. Para ayudar a aliviar las obligaciones que recaen sobre las instituciones gubernamentales, que a menudo son débiles, es posible que en los contratos de explotación de recursos públicos por parte del sector privado se incluyan objetivos complementarios, tales como cuestiones sociales, lucha contra el hurto de recursos, protección de las zonas ecológicamente vulnerables y planificación. Un enfoque eficaz para apoyar este esfuerzo consiste en estipular "fianzas de cumplimiento" que permitan fijar normas basadas en los resultados e imponer sanciones económicas adecuadas en caso de que no se cumplan esas normas.

B. Tributación forestal

26. La tributación forestal comprende tanto la reglamentación fiscal del sector privado (impuesto sobre la renta empresarial, impuestos sobre los activos y los ingresos) y el cobro de derechos forestales (tributación de la renta de los recursos proveniente de las concesiones de gestión de recursos forestales de propiedad pública). Las estructuras de los tributos y derechos forestales brindan incentivos que influyen en la gestión de los recursos forestales y pueden alterar el valor (o el potencial de generación de ingresos) de los bosques. A veces, incluso pequeños cambios pueden ser importantes para desplazar el valor relativo de los distintos usos posibles de las tierras forestadas.

27. La capacidad de los instrumentos tributarios para ayudar a alcanzar los objetivos de políticas depende en gran medida de la existencia de instituciones eficaces de recaudación de los tributos. Por ejemplo, los instrumentos tributarios tendrán escasos efectos en los países en los que existen impuestos empresariales y sobre la tierra, pero dichos impuestos no se recaudan.

28. La tributación sobre la tierra repercute en los valores relativos de las tierras forestadas y las destinadas a otros usos. La reducción de los impuestos sobre las tierras forestadas puede servir de incentivo para mantener zonas forestadas en tierras agrícolas marginales y fomentar la forestación.

Inversamente, el establecimiento de subvenciones o exoneraciones tributarias parciales o temporales para las tierras destinadas a otros usos, como la ganadería, pueden ejercer presión sobre la frontera de las zonas forestadas o mantener los usos agrícolas de la tierra y desalentar la forestación.

C. Tenencia de la tierra

29. En la mayoría de los países, los recursos forestales son de propiedad del Estado, de empresas o de particulares. Sin embargo, el uso efectivo de los recursos forestales tal vez se defina con arreglo a derechos consuetudinarios, o incluso puede existir una presunción de acceso abierto. La mala definición de los derechos de uso y tenencia, o la falta de consenso sobre los derechos de acceso, pueden determinar una pérdida de bienestar económico mediante la disipación de las rentas de los recursos, en caso de que el recurso se explote por debajo del nivel sostenible y se reduzcan drásticamente los rendimientos económicos del recurso.

30. La asignación de los derechos de uso y propiedad sobre los recursos forestales y la actividad encaminada a hacer cumplir las normas que los establecen constituyen una de las bases fundamentales de las políticas tendientes a asegurar la gestión sostenible de los bosques. Si bien las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra son de competencia de los gobiernos nacionales, es conveniente examinar y comparar los enfoques de la propiedad y el uso de los recursos forestales. De hecho, dentro de cada país suele haber una amplia gama de arreglos en materia de tenencia de los bosques y de los usos conexos de la tierra.

31. No puede decirse que ninguno de los arreglos claramente definidos en materia de tenencia que se aplican actualmente sea intrínsecamente incompatible con la gestión sostenible de los bosques. Sin embargo, puede concluirse que la claridad, la equidad y la estabilidad de cada arreglo en materia de tenencia será lo que determine en definitiva el grado en que dicho arreglo favorezca u obstaculice los esfuerzos por lograr una gestión sostenible de los bosques.

32. La falta de claridad en materia de tenencia suele determinar que se haga un uso excesivo o inadecuado de los recursos, o que exista renuencia a invertir en la gestión sostenible de los bosques, o ambas cosas. La distribución inequitativa de los recursos o del acceso a las tierras forestadas y a los bienes y servicios de base forestal determina que no se preste una adecuada atención a las dimensiones sociales y económicas de la gestión sostenible de los bosques y que se ejerza presión sobre las instituciones y sistemas de gestión, así como otros efectos en el medio ambiente. Es más probable que la seguridad en cuanto a la tenencia, acompañada de transparencia y equidad, determine que se invierta en la gestión de los recursos y la conservación a largo plazo de los bosques.

33. Los arreglos en materia de tenencia de la tierra también influyen en las consecuencias distributivas de los incentivos económicos para la gestión sostenible de los bosques. En un régimen de acceso abierto, por ejemplo, puede ser inútil compensar a una persona para evitar la conversión de determinada fracción de tierra, porque otros seguirán teniendo la posibilidad de convertir la misma fracción. Es improbable que los incentivos económicos funcionen eficientemente si la tenencia de los recursos no está definida y no se hacen

cumplir las normas que la establecen. La definición de los legítimos derechos de uso y de propiedad de los recursos forestales, incluidos los bienes y servicios no madereros, es una cuestión clave para el funcionamiento de los incentivos económicos y la comercialización de los recursos forestales.

Recuadro 1

Participación del sector privado en la gestión conjunta de los bosques

En un proyecto piloto cerca de la aldea de Gwira Bango en Ghana, el derecho a explotar los recursos madereros de un bosque de 16.000 hectáreas no situado en una zona de reserva forestal ha sido compartido entre el propietario de jure, Ghana Primewoods Products Ltd., y los usuarios de facto, la aldea local con la participación conjunta del asociado comercial extranjero para el comercio en maderas y con asistencia oficial para el desarrollo destinada al desarrollo del sector privado. La planificación, la explotación sostenible, las reinversiones y la distribución de los ingresos constituyen una actividad conjunta que en definitiva puede beneficiar a todos. Si bien aún subsisten algunas sospechas en las mentes de los agricultores locales, el incentivo para la participación radica en las perspectivas de mejorar el valor del recurso forestal local, así como el bienestar. El ejemplo también constituye una experiencia que brinda enseñanzas para la gestión de los recursos forestales fuera de las zonas designadas como reservas forestales.

34. Los cambios de las pautas vigentes en materia de tenencia de la tierra, especialmente las reformas de la tenencia de la tierra que procuran abordar las cuestiones relacionadas con la equidad y la gestión de los recursos, son procesos difíciles y largos. Sin embargo, como dichas reformas son sumamente importantes, es necesario considerar la aplicación inmediata de medidas provisionales, preliminares y colaborativas. Esas medidas provisionales pueden dirigirse a mejorar las condiciones de la tenencia y los derechos de acceso, aun cuando ya se haya puesto en marcha una reforma más completa o ideal. Es igualmente importante que, paralelamente, se aborden las cuestiones relacionadas con los efectos externos.

D. Desarrollo del mercado

35. La posibilidad de ofrecer una amplia gama de bienes y servicios forestales para la venta en mercados abiertos puede ser uno de los más poderosos incentivos para la gestión sostenible de los bosques. La existencia de mercados permite que el propietario, el usuario o el administrador de un bosque obtenga rendimientos económicos éste.

36. Además de la madera, la atención en materia de comercialización de bienes y servicios provenientes de los bosques se ha centrado principalmente en los productos forestales no madereros. La recolección de productos forestales no madereros, y en muchos casos el comercio en dichos productos, constituyen una importante actividad para la subsistencia y una posible fuente de ingresos para los usuarios locales de los bosques.

37. Si bien la existencia de mercados y los ingresos que pueden proporcionar a los propietarios y administradores de los bosques pueden contribuir a los esfuerzos por administrar y mantener los bosques, es importante reconocer que la

creación de mercados para los bienes o servicios forestales no madereros no es suficiente para asegurar la gestión sostenible de los bosques. En algunos casos, la determinación de productos nuevos o comerciales provenientes de los bosques puede incluso perturbar las pautas de uso tradicionales y hacer que los niveles de utilización sean insostenibles o generar prácticas nocivas de gestión, debido, por ejemplo, a las siguientes razones:

a) En el caso de numerosos productos básicos no forestales extraíbles, no se conocen bien los niveles de producción sostenibles;

b) Incluso cuando se conocen los niveles de producción sostenibles, las oportunidades para comercializar productos básicos pueden fomentar que la producción supere los niveles sostenibles;

c) Los mercados pueden crear oportunidades para recaudar ingresos provenientes de los bosques, pero la existencia de mercados no puede asegurar que aún una parte de esos ingresos se invierta en la gestión y el sostenimiento de los bosques.

38. En lo tocante a los servicios basados en los bosques, el mayor grado de atención a escala local y nacional se ha prestado a los servicios hidrológicos y análogas funciones ambientales. Tales servicios están típicamente localizados y por consiguiente no se prestan para un posible comercio internacional. La solución radica en la creación de planes de gestión que reúnan a los interesados pertinentes, es decir, quienes pueden perjudicarse y quienes pueden beneficiarse con las distintas estrategias posibles de gestión para que entre ellos (con facilitación) determinen las transferencias adecuadas. Cuando los costos y beneficios son predominantemente locales, la aplicación de las decisiones preferidas en materia de gestión y asignación puede basarse en las necesidades y los recursos locales.

39. Cuando se logra una adecuada combinación, una opción de comercialización, la internalización de los efectos externos y la delegación de los recursos forestales a las comunidades locales, es posible asegurar ingresos para los usuarios locales de los recursos forestales y crear incentivos económicos para la utilización sostenible de los recursos. Por ejemplo, la creación de un mercado local para la leña en el Níger constituye un caso innovador en el que se asegura la propiedad, la recaudación de ingresos, la gestión y la participación a nivel local.

Recuadro 2Mercados rurales de leña en el Níger

La mayor parte de los bosques naturales del Níger está constituida por tiras o manchas aisladas de vegetación, separadas por zonas de suelo duro, impenetrable y denudado, conocido como "matorral de tigre". El proyecto de energía para los hogares, iniciado por el Banco Mundial en 1986, comprendía un componente de oferta centrado en las zonas de captación de leña de Niamey y otras grandes ciudades, y un componente de demanda concentrado en la promoción de combustibles sustitutivos y eficiencia en la utilización del combustible para contener la demanda de leña. Se elaboró el concepto de "mercado rural de leña" como elemento central del componente de oferta. Con arreglo a este plan, se daría a las comunidades locales el control formal de sus propias zonas de bosques naturales, así como derechos exclusivos sobre toda la leña producida. A cambio, las comunidades firmarían un acuerdo para la explotación sostenible de los bosques. Se estableció una cuota para cada mercado rural con la finalidad de mantener la extracción de leña en niveles sostenibles. Es posible que los aldeanos hagan una extracción excesiva para obtener beneficios a corto plazo, o que algunas comunidades agoten sus recursos naturales para obtener ganancias a corto plazo o por no poder autoorganizar la reglamentación. Se propuso un sistema tributario diferencial que gravaba a los suministros de leña a las zonas urbanas provenientes de mercados controlados a una tasa sustancialmente menor que la aplicable a los suministros provenientes de los bosques naturales abiertos, lo que daba a los comerciantes un incentivo financiero para utilizar los mercados rurales. El punto crítico radica en hacer cumplir las normas relativas al impuesto diferencial en los casos en que la reglamentación exija inspeccionar los camiones cargados de leña que entren a las zonas urbanas para ver si el conductor tiene el permiso de corte correspondiente.

40. La captación de los llamados "efectos externos mundiales" mediante la creación de mercados ofrece algunas perspectivas de captación de los valores económicos de los bosques. Si se logra crear tales mercados y hacer que perduren, los ingresos correspondientes deberían invertirse en la protección y el uso sostenible de los recursos forestales. Corrientemente se mencionan los tres notables ejemplos siguientes:

a) La comercialización de permisos de emisión de carbono provenientes de la retención de carbono en los bosques es un posible mecanismo comercial que puede desarrollarse con arreglo al mecanismo de desarrollo limpio del protocolo de Kyoto sobre el cambio climático. Sin embargo, aún existen importantes incertidumbres antes de que se pueda avanzar en el desarrollo de este mecanismo comercial;

b) La regalía de los compuestos genéticos recogidos en la naturaleza y utilizados como base para desarrollar compuestos farmacéuticos. Esos valores son particularmente pertinentes para determinadas zonas forestales de rica diversidad biológica;

c) El desarrollo y la expansión del turismo internacional, incluido el "ecoturismo", da otra oportunidad para convertir el interés internacional en los bosques en un rendimiento económico para los países que conservan sus bosques y los gestionan de manera sostenible.

41. Hay margen para internalizar algunos de los beneficios externos de los bosques a escala mundial. Sin embargo, es importante considerar si los ingresos creados por tales transacciones se captan y luego se invierten en la gestión de los bosques. Además, tal vez sean limitados el grado y la distribución de los beneficios provenientes de los mercados nuevos e incipientes para los servicios forestales. Hasta la fecha, el desarrollo de los mercados y el comercio encaminado a captar valores más generales provenientes de los bosques han estado limitados a una cantidad relativamente pequeña de lugares y tal vez no sean generalmente aplicables a grandes zonas en todas las regiones. Tal vez sea una excepción la perspectiva de comercializar los servicios de los bosques en materia de regulación del clima. Sin embargo, los mecanismos comerciales mundiales no pueden sustituir a las medidas nacionales y locales en lo tocante a la gestión sostenible de los bosques. Además, los esfuerzos por obtener beneficios a escala mundial pueden entrar en conflicto con los objetivos locales para el uso de los bosques.

42. Asimismo debería reconocerse que la existencia de beneficios a escala mundial no exige ni impone transferencias mundiales. Los beneficios a escala mundial pueden producirse simultáneamente con los bienes y servicios locales, y tal vez no representen costos adicionales para el propietario de los recursos. La solución de los problemas forestales en los niveles nacional y local puede hacer una contribución sustancial a la solución del problema de los efectos externos a escala mundial. La comercialización de varios bienes y servicios de la misma zona forestal puede superar a los costos de protección de la zona, y consiguientemente los mecanismos creados específicamente para generar un excedente económico adicional deberían desaparecer cuando los mercados funcionaran adecuadamente.

E. Políticas macroeconómicas

43. Las políticas macroeconómicas de cada país tienen consecuencias en el sector forestal. Sin embargo, el tipo y la magnitud de dichas consecuencias varían en alto grado. En todos los países, el sector forestal se ve afectado de manera directa o indirecta, o de ambas maneras, por las políticas del sector forestal y por las políticas de los demás sectores.

44. En los últimos años, algunos de los cambios macroeconómicos más dramáticos de los países en desarrollo han derivado de los programas de ajuste estructural. En muchos países, el sector forestal —en particular, la tasa de deforestación— ha sentido la repercusión de los cambios en el sector agrícola. Aunque el punto ha sido bien estudiado, no hay ninguna indicación congruente de la forma en que los programas de ajuste estructural han influido en el sector agrícola. Sin embargo, la repercusión de dichos programas en el sector forestal puede determinarse mediante una intensificación de la agricultura o una expansión de la superficie dedicada a la agricultura. En el pasado, los programas de ajuste estructural han sido severamente criticados por su repercusión en el medio ambiente y la utilización de la tierra. Otra repercusión es la reducción de la capacidad de las reglamentaciones públicas como consecuencia de la reducción de los gastos públicos. Un uso más reciente e innovador de los programas de ajuste estructural ha consistido en emplearlos como medio para asegurar reformas de políticas con beneficios ambientales, por ejemplo, la reestructuración del sector forestal para desalentar el comportamiento monopolístico, la lucha contra la extracción ilegal de madera o el mejoramiento de la transparencia en la gestión de las concesiones. El uso de las "condicionalidades ambientales" como componente de los programas de ajuste estructural puede generar importantes beneficios para la gestión sostenible de los bosques.

45. Muchos países han descubierto que las transformaciones en otros sectores pueden determinar profundos cambios en el sector forestal. Las experiencias con los vínculos entre la tecnología, los mercados, el desarrollo económico y las políticas sectoriales en materia de energía, transporte y manufactura también han demostrado las contribuciones que pueden hacer los bosques, además de ser una fuente de tierra, combustible o madera en rollos.

F. Ambiente de políticas

46. El potencial de los instrumentos económicos, la política tributaria y la reforma de la tenencia de la tierra para la promoción de la gestión sostenible de los bosques no se materializará si no existe un adecuado marco institucional, macroeconómico, social y de políticas en el que operen esas herramientas de política forestal. A medida que se elaboran y aplican los instrumentos económicos, es necesario considerar si se dirigen a complementar las políticas existentes o a sustituirlas, por ejemplo, si entrañan:

- a) Políticas y programas macroeconómicos coherentes, estables y exitosos;
- b) Objetivos, responsabilidades, mandatos y capacidades de ejecución definidos en un marco funcional de políticas forestales;
- c) Organismos forestales eficaces, creíbles y dotados de los poderes necesarios a nivel nacional y local;
- d) Corrientes financieras transparentes y suficientes de entrada al sector forestal (público y privado) y de salida de él, a nivel local, nacional e internacional;
- e) Delegación y aplicación efectiva de los legítimos derechos de uso y propiedad.

47. Las fallas en esas políticas generales pueden constituir en sí mismas un problema de políticas para el sector forestal, y no es probable que los instrumentos e incentivos económicos puedan resolver esas cuestiones fundamentales. No puede pretenderse que los instrumentos económicos, la política tributaria o los arreglos en materia de tenencia de la tierra resuelvan los problemas causados por las fallas institucionales o de políticas. En un sector afectado por las distorsiones del mercado y las fallas de las políticas, no es probable que los instrumentos económicos, por mejor que se elijan y se diseñen, permitan subsanar otros problemas relacionados con el entorno de políticas. La superación del conjunto de esas fallas es un requisito para lograr que los instrumentos económicos funcionen eficazmente para promover la gestión sostenible de los bosques.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PRELIMINARES PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS

48. Constituye una indicación del potencial de los instrumentos económicos el papel de los precios y los costos en una amplia gama de análisis para comprender las causas básicas de la deforestación. El buen funcionamiento del marco jurídico y regulatorio es un importante requisito para el desarrollo sostenible y una condición de la eficacia de los instrumentos económicos. A todos los efectos relacionados con la reglamentación de los bosques, tales como la tributación, el registro de los derechos de propiedad o el control de las

actividades forestales, es conveniente elaborar sistemas económicamente adecuados que reduzcan al mínimo las necesidades de datos.

49. Debería señalarse que varias de las conclusiones y propuestas para la adopción de medidas que se enumeran en el presente informe no son nuevas. En algunos casos, reiteran o refuerzan algunos aspectos de las propuestas del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques, o algunas cuestiones que se pusieron de relieve en anteriores deliberaciones del Foro Intergubernamental sobre los Bosques.

Sistemas de ingresos forestales

50. Existe un acuerdo general en que se necesitan recursos financieros adicionales para la gestión de los bosques a fin de lograr la gestión sostenible de los bosques. Sin embargo, hay margen para lograr mejoras económicas mediante el perfeccionamiento de la gestión, incluso mediante una mayor eficacia en la recaudación de los ingresos forestales.

51. El Foro tal vez desee:

a) Alentar a los países a reconocer y utilizar una gama de herramientas para lograr los objetivos de las políticas forestales, incluida la utilización de gravámenes y la recaudación de ingresos forestales que también brinden incentivos para las prácticas de gestión sostenible de los bosques;

b) Pedir que, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en colaboración con otras organizaciones, realice un examen actualizado de los sistemas contemporáneos de recaudación de ingresos relacionados con el uso de productos y servicios forestales. Asimismo el Foro tal vez desee alentar a los países a que aporten sus experiencias en esta esfera y a que apoyen este esfuerzo;

c) Abordar directamente la buena gestión de los asuntos públicos, y, en particular, la corrupción, en este sector.

Tributación forestal

52. Hay varios impuestos posibles, pero sólo algunos de ellos pueden orientarse a la regulación de los recursos forestales, aun cuando la mayoría de ellos tienen una repercusión indirecta. Los impuestos que recaen sobre los usos de la tierra y las prácticas de gestión de la tierra pueden, en algunos casos, constituir un medio eficaz de alentar la conservación de los bosques y desalentar la conversión de los bosques. El alcance de las políticas tributarias que deben examinarse en relación con la gestión sostenible de los bosques va mucho más allá del sector forestal.

53. El Foro tal vez desee:

a) Alentar a los países a reconocer las repercusiones reales y potenciales de los impuestos como desincentivos para la realización de actividades que degraden y conviertan los bosques;

b) Alentar a las organizaciones internacionales a que brinden a los países asesoramiento general y específico sobre el diseño y la administración de códigos tributarios que promuevan la gestión sostenible de los bosques, y alentar a los países a que brinden ejemplos de éxitos notables en la utilización

de los impuestos para promover la práctica de la gestión sostenible de los bosques.

Tenencia de la tierra

54. La asignación y el efectivo respeto de los derechos de uso y propiedad sobre los recursos forestales es una de las consideraciones fundamentales de las políticas encaminadas a lograr la gestión sostenible de los bosques. La claridad, la equidad y la estabilidad de cada uno de los arreglos en materia de tenencia son los factores que determinan si dicho arreglo favorece u obstaculiza el esfuerzo encaminado a practicar una gestión sostenible de los bosques.

55. El Foro tal vez desee:

a) Alentar a los países a apoyar políticas que reconozcan, deleguen y hagan respetar efectivamente los legítimos usos y derechos de propiedad, incluidos los derechos de propiedad intelectual, al paso que reconozcan que la institucionalización de la tenencia es un proceso a largo plazo que requiere aplicar medidas provisionales;

b) Alentar a los países a compartir experiencias con el sector privado y las comunidades locales para promover la eficiente utilización de los recursos, compartiendo al mismo tiempo la responsabilidad por la protección y la gestión de los bosques y el logro de los aspectos social y ambiental de la política forestal.

Desarrollo del mercado

56. La capacidad de ofrecer una amplia gama de bienes y servicios forestales para la venta en los mercados puede ser un eficaz incentivo para la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques. Se necesita información adicional sobre los enfoques que pueden utilizarse para organizar mercados para los productos forestales y sobre el papel de los sectores público y privado para asegurar que los mercados nuevos o ampliados sean congruentes con los componentes sociales, económicos y ecológicos de la gestión sostenible de los bosques.

57. El Foro tal vez desee:

a) Alentar a los países a compartir los conocimientos y las experiencias relacionados con el desarrollo de los mercados de bienes y servicios no madereros;

b) Alentar a los países a avanzar con cautela en el desarrollo de mercados, especialmente en lo tocante a los beneficios no locales, a fin de evitar conflictos con los usuarios locales de los recursos y los derechos consuetudinarios y tradicionales.

Políticas macroeconómicas

58. Las políticas macroeconómicas de los países tienen efectos amplios y duraderos en el sector forestal. Habida cuenta de la importancia de dichas políticas, es probable que la incorporación de cuestiones y objetivos propios del sector forestal en los programas de ajuste estructural macroeconómico sirva de base para promover tanto el crecimiento económico sostenible como la gestión sostenible de los bosques.

59. El Foro tal vez desee alentar a las instituciones de préstamo a que promuevan, y a los países a que adopten, la utilización de objetivos explícitos y condiciones creíbles en los programas de ajuste estructural macroeconómico para la protección y la gestión de los recursos forestales y las reformas de las políticas forestales.

Ambiente de políticas

60. Según la experiencia de numerosos países, los cambios de otros sectores, entre ellos, pero no exclusivamente, el sector agrícola, pueden determinar cambios no previstos en el sector forestal. Las deficiencias o incongruencias de las políticas de otros sectores, la debilidad o la ineficacia de la administración pública y otras fallas socavarán el uso de las distintas herramientas de políticas forestales, incluidos los instrumentos económicos, las políticas tributarias y la reforma de la tenencia de la tierra, y de tal manera limitarán la eficacia de los instrumentos económicos encaminados a promover la gestión sostenible de los bosques.

61. El Foro tal vez desee alentar a los países a que examinen el papel de las fallas de las políticas del sector forestal y de otros sectores como factor que contribuye a la deforestación, la degradación de los bosques o la gestión no sostenible de los bosques, y a que ayuden a elaborar políticas que mitiguen esos efectos.
