



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/28
10 de septiembre de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLES

COMISION SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Grupo Intergubernamental ad hoc
sobre los bosques
Tercer período de sesiones
Ginebra, 9 a 20 de septiembre de 1996
Tema 2 del programa provisional*

APLICACION DE LAS DECISIONES DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO RELATIVAS A LOS BOSQUES A NIVEL
NACIONAL E INTERNACIONAL, INCLUIDO UN EXAMEN DE LOS VINCULOS
SECTORIALES E INTERSECTORIALES

Carta de fecha 28 de agosto de 1996 dirigida al Secretario General
de las Naciones Unidas por el Representante Permanente de Alemania
ante las Naciones Unidas

Sírvase encontrar adjunto un ejemplar (en inglés únicamente) del informe sobre la reunión del Grupo Internacional de Expertos sobre comercio, etiquetado de productos forestales y certificación de la ordenación forestal sostenible, que se llevó a cabo en Bonn (Alemania), del 12 al 16 de agosto de 1996. Se adjunta también el informe (en sus versiones española, francesa e inglesa) de la consulta de expertos sobre la aplicación de los principios forestales, la promoción de los programas nacionales de bosques y de uso de la tierra, que tuvo lugar en Feldafing (Alemania), del 16 al 21 de junio de 1996.

Estos documentos se presentan a los fines de los debates del próximo período de sesiones del Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques que se celebrará en Ginebra. Le agradecería que los informes adjuntos se distribuyeran como documentos oficiales de ese período de sesiones.

(Firmado): T. EITEL

* E/CN.17/IPF/1996/13

ANNEX I*

**REPORT OF
INTERNATIONAL EXPERTS WORKING GROUP MEETING ON
TRADE, LABELLING OF FOREST PRODUCTS AND CERTIFICATION OF
SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT**

**Joint German-Indonesian Initiative
12-16 August 1996, Bonn**

I. PREAMBLE

In support of the Intergovernmental Panel on Forests (IPF) of the United Nations Commission on Sustainable Development (CSD), an International Experts' Working Group Meeting on "Trade, Labelling of Forest Products and Certification of Sustainable Forest Management" was organized in Bonn, Germany 12-16 August 1996 as a joint initiative of the Governments of the Federal Republic of Germany and the Republic of Indonesia.

At its third session, CSD requested IPF, under its Programme Element of Category IV Trade and Environment Relating to Forest Goods and Services, to

"Examine relevant factors affecting trade in forest products and other forest-trade issues in an integrated and holistic approach that promotes a supportive relationship between trade and environment. In this connection, identify opportunities and recommend measures for improving market access for forest products on a non-discriminatory basis, examine the issue of voluntary certification and labelling of forest products to contribute to a better understanding of the role of voluntary certification with regard to the sustainable management of forests including the impact of certification on developing countries."

The Meeting sought to build on the results of the International Conference on Certification and Labelling of Products from Sustainably Managed Forests held in Brisbane, Australia 26-31 May 1996.

The sponsoring governments organized a preparatory meeting in Jakarta 25-26 January 1996 where representatives of eight countries and international non-governmental organizations (NGOs) defined the scope of work for the Experts' Meeting.

The participants expressed their gratitude to the Government of Germany and the German people for their warm and generous hospitality.

* Circulated in the language of submission only.

Definitions

Voluntary certification, as defined in this meeting, entails certification of FMUs against a standard and, in some cases certification of chain-of-custody. It was understood that forest products from certified forests may, or may not, be labelled.

II. OBJECTIVES

The purpose of the Experts Working Group Meeting was to contribute to the IPF's work on examining further the potential role of labelling of forest products and certification of forest management as a tool to promote trade in timber coming from sustainably managed forests and thereby contributing to sustainable forest management. Four main issues had been identified as priorities for the consideration of the meeting:

- (i) Market aspects focusing on the impact of certification of timber from sustainable forest management (SFM), on demand for timber products, and to what extent markets exist for labelled timber.
- (ii) Trade aspects with emphasis on certification and labelling as instruments within the framework of free trade and necessary measures to ensure that they do not create non-tariff trade barriers.
- (iii) Forestry aspects studying the impacts of certification on SFM and the existence of globally accepted criteria and indicators for certification.
- (iv) Implementation aspects: learning from experience of existing schemes and identifying their commonalities.

III. ORGANIZATION OF WORK

The Meeting in Bonn was attended by 70 participants in their personal capacity as experts coming from 37 countries, international organizations and NGOs. The outcome of the Meeting is this report of the participants.

The Meeting was co-chaired by Mr. Hagen Frost and Dr. Toga Silitonga.

In the opening session statements were made by the two Co-Chairs and Dr. Jagmohan Maini, Coordinator of the IPF Secretariat. The work of the Meeting was principally carried out in four working groups:

1. Impact of labelling of timber from SFM on demand

Co-Chairs: Dr. Gunther Merz and Dr. Toga Silitonga, Rapporteur: Markku Simula

2. Certification/labelling within the framework of free trade
Co-Chairs: Mr. Gerhard Schmok and Dr. I.M.G. Tantra,
Rapporteur: Geoffrey Pleydell

3. Impacts of certification on SFM
Co-Chairs: Prof. Jochen Heuveldop and Prof. Achmad Sumitro,
Rapporteur: Erik Lammerts van Bueren

4. Lessons learned from existing schemes
Co-Chairs: Dr. Ulrich Hoenisch and Dr. Benni H. Sormin,
Rapporteur: Dr. Jürgen Blaser

Each working group sought to identify and discuss the key issues and to draw conclusions leading to Options for Action. A considerable amount of time was allocated for comprehensive discussion to allow all participants to express their views. Groups 1 and 2 worked in parallel as did groups 3 and 4. The findings and options for action were discussed in plenary sessions.

The list of the papers presented in the Working Groups is given in Annex.

IV. OPTIONS FOR ACTION

The following represents the agreed consensus of participants attending the conference.

1. Recognising that there is limited experience of certification as one of the possible tools which can potentially contribute to sustainable forest management and improved market access, IPF may wish to consider that there is nonetheless evidence to support its further examination.
2. At the international level, IPF may wish to consider that arrangements should be made for a continuous exchange of information and experience on certification and labelling in appropriate fora to ensure transparency and to facilitate further development of this instrument.
3. IPF may wish to stimulate the policy dialogue by focusing on the international, regional and national levels with respect to the following:
 - international accreditation body(ies);
 - mutual recognition, harmonisation and/or co-ordination of certification systems;
 - mechanisms which are capable of resolving conflicts and conflicts of interest and so assure credibility of schemes;
 - the special needs of small forest owners and community-based forest activities and their integration into forest certification schemes.
 - increased international development co-operation for:
 - improved forest management to meet certification standards;
 - human resource development in certification issues, including policy development, standard-setting, and training of competent local assessors for forest management;
 - market promotion of certified forest products.
 - exchange of experiences and information
 - encouragement and support of weaker parties interested in active involvement in certification
 - establishing consultation processes that seek to involve all interested parties
 - assessment and monitoring, including chain-of-custody tracking
4. Noting that processes seeking to involve all interested parties in the development of voluntary certification schemes enhance the credibility and effectiveness of such schemes, the IPF may wish to consider the role of governments in relation to market access and the development, implementation, promotion, harmonisation, and mutual recognition of certification and labelling schemes.
5. Recognising that voluntary certification may have impacts at and beyond the forest unit being certified (e.g. international), the IPF may wish to note the need to monitor practical experience of certification.
6. Wherever possible, voluntary certification schemes should take account of C & I frameworks at national, regional, and international levels and the need to maintain

relevance and practicability. At the same time, this may enhance the credibility of such schemes.

7. The IPF may wish to consider the outcome of the CIFOR Project and other similar projects insofar as they may provide tools and guidelines to improve credibility, effectiveness, comparability and thus facilitate mutual recognition of C & I frameworks at the FMU level.
8. Recognising the need to identify the preconditions required so that certification and labelling schemes can be seen to be in alignment with the principles of WTO, IPF may wish to bring to the attention of the WTO the potential positive relationship between sustainable forest management and voluntary certification and labelling systems. There is also a possible need to clarify the relationship between WTO provisions and such voluntary systems.
9. Recognising the need to minimise tension between certification schemes and open trade and competition, IPF should highlight the principal concepts of the Agreement on Technical Barriers to Trade, which may be of relevance to proposals for certification and labelling and which include:
 - non-discriminatory treatment
 - avoidance of unnecessary barriers to trade
 - transparency
 - encouragement to use international standards and to develop harmonisation
 - encouragement for the acceptance of "equivalent" standards and mutual recognition

In addition, the Working Group identified the following (non-exhaustive) criteria:

- open access and non-discrimination in respect of all types of forest, forest owners, managers and operators
 - proportionality: not more trade-restrictive than necessary to achieve the environmental objectives
 - credibility
 - non-deceptive
 - cost-effective
 - a participatory process that seeks to involve all interested parties
 - implementable and practical
 - related to sustainable forest management
10. Noting that labelling can help to provide the consumer with information to make buying decisions and to offer the consumer opportunities for choice, and noting the suggestion that there might be a place for a working group, IPF may wish to request that an international organisation should set up such a group to examine, through a process involving all interested parties, the interrelationship between trade, environment and consumer concern relating to forest certification and labelling.
 11. Recognising limited knowledge of potential markets for products from certified forests, IPF may wish to note the need to continue to collect and analyse data, and to carry out research on:

- consumer behaviour, consumption, and end-users
- impacts on demand, supply, and substitution, both at national and international levels
- price premium and price structure
- certification as a policy instrument, including the potential and limitations of market-based certification in relation to other policy instruments for achieving SFM.
- role of certification as a marketing instrument.

V. SUMMARY OF DISCUSSIONS

The following is a summary of discussions which took place in four separate Working Groups. It is not intended to represent a consensus of the participants.

1. MARKET ASPECTS

1.1 Demand for Certified Products

Wood and non-wood products, coming from a renewable natural resource, are inherently environmentally friendly, provided that they are produced in a sustainable manner. This is not fully recognized in the marketplace and, in addition, several forces (bans, boycotts, etc.) have emerged to limit consumption. This represents a constraint on efforts to achieve sustainable forest management (SFM) contributing to undervaluation of forest resources. Certification and labelling (C&L) form a market-based instrument which has been recognized as one of the potentially useful tools among many others to achieve the goal of sustainable management of the world's forest resources.

For suppliers and traders, C&L offer an instrument to implement their environmental policies and to promote their commercial interests through increased market shares and higher prices. For consumers, labelling provides quality assurance for the environmental characteristics of the production methods for forest products, allowing consumers to consider this criterion in their purchasing decisions between different materials and different suppliers, and offering them a possibility to convert their environmental awareness into action. C&L thereby offer a two-way channel of communication between producers and consumers where the feedback information is transmitted through purchasing decisions.

There are major differences between countries in terms of their market characteristics and forestry situations, which influence the possible application of C&L as instruments:

- General environmental preference of consumers is high to medium in many industrialized countries, while it is low or non-existent in many developing countries.
- There appears to be less variation in the overall awareness of the environmental issues related to forestry, at least among countries with relatively high forest cover per capita where this awareness is generally significant.
- The main driving forces for certification in exporting countries tend to be NGOs but governments are also active in some developing countries, being concerned about their market access in importing countries. In importing countries, NGOs are quoted as the most important force; in a number of cases, retailers and industrial users of forest products have recently become the main driving force.

The markets for forest products are differentiated, ranging from commodity to niche markets. From the viewpoint of certification, the following segments may be observed:

- (i) markets which are indifferent to certification
- (ii) markets where certified products enjoy a preference among buyers or consumers
- (iii) markets where voluntary certification is in fact a precondition for purchasing decisions

The vast majority of the world's markets for forest products belong to category (i), while the current demand for certified products is mostly confined to a small number of European countries, which, however, are major importers of forest products. There are a significant number of buyers who are committed to buy only certified wood products, and a number of local governments require that tropical timber used in their projects be certified.

Wood-based products have ready substitutes and in commodity markets substitution is easily induced even by small price differentials. There is evidence in some markets (e.g. Germany) that timber markets, and in particular tropical timber markets, have decreased dramatically in favour of non-wood substitutes, but this has not been due to price differentials. Some markets have been lost for tropical timber because of anti-tropical timber campaigns, and it is expected that some of these markets could be regained through C&L.

Consumer preferences between different types of timbers and substituting materials are not adequately known. C&L is a tool which can positively influence purchasing decisions towards sustainably produced forest products. This, however, requires that the criteria and indicators used in the assessment of forest management and the certification scheme are credible.

Demand and supply for certified products are closely interrelated. On both sides elasticities regulate volumes and prices and therefore a balanced development would be desirable.

The size of the market for certified products is an important indicator for demonstrating how effective C&L can be in promoting SFM. Knowledge on the volume of this demand is limited. Such information is needed for policy analysis to assess the impacts of certification on demand and supply. These impacts should be assessed both at national and global levels. There is a need to carry out further study on market impacts of certification which should cover all types of timber.

1.2 Price of Certified Products

There are some small market segments where a price premium may be expected for certified products (e.g. visible high-value uses in environmentally sensitive markets), while in commodity markets such benefits cannot be foreseen. Experience on eco-labelling schemes for other products suggests that, even if a possible price premium is obtained, it tends to remain a short-term phenomenon. The main market benefit will therefore be measured in terms of market share.

If demand expands as a result of certification (e.g. regaining of lost markets), this tends to be reflected in price increases.

The bulk of demand for forest products is derived demand. The processing and distribution chain can be long where ownership of goods changes several times. This makes it difficult to transfer a possible price increase in the market for end products to the stumpage value. Certification is a marketing instrument which will be exploited by all the members of the distribution chain.

Substitution possibilities represent limitations for pricing decisions. However, in the long run, suppliers have to transfer cost increases, including those due to certification, to their sales prices in the absence of windfall profits, or if they have no other measures to absorb additional costs, such as e.g. improved efficiency.

1.3 Costs and Benefits

Certification involves both direct and indirect costs. The former are fixed costs due to the certification operation, while the latter result from the structural changes involved in the management system and technology to meet certification criteria.

Incremental costs of sustainable forest management cannot be considered as due to certification as all the countries are committed to achieve sustainable forest management. However, if the criteria and indicators used in certification exceed those of the normative framework already representing sustainability, incremental costs would occur. In many instances, the time distribution of incremental management costs may, however, be influenced by certification.

Measurement of incremental management costs is complicated by the fact that sustainability is a dynamic concept and it is understood that the respective criteria and indicators change over time.

Incremental management costs may often be recovered through cost savings resulting from reduced damage and waste, improved efficiency, and prevention of illicit logging. In the long run, a higher accumulated yield would also often result from SFM. To achieve these benefits, investments are often needed, including those due to reduced output levels (foregone short-term benefits) to restore the forest's productive capacity which has been lost due to overlogging.

The introduction of improvements in forest management is not limited by knowledge on technical solutions or even economic considerations, and the fundamental constraints are often political and social in character.

As certification represents a fixed cost, small-scale forest owners are disadvantaged. They are also less equipped to reap possible benefits from certification. However, the occurrence of net benefits for producers is considered a precondition for any enterprise to embark on certification. In large forest properties the direct certification costs will account for a small share of the total and can therefore be absorbed by producers. In the case of small-scale forest owners, the situation is different as the impact on total costs of direct certification costs can be significant, becoming an obstacle. Certification schemes should specifically consider appropriate cost-effective ways for the certification of small-scale forest owners.

1.4 Diversity of Situations

Different interested parties have different views on C&L as an instrument since the current state-of-the-art on certification and labelling of forest products is inadequate to assess its effectiveness in promoting SFM, and because the national situations vary in terms of possibilities to make use of this tool. Those countries which depend on markets where C&L are preferred or required, are seeking ways as to how this instrument could be made effective and cost-efficient. The second group of countries see some benefit in some instances in applying C&L, but more information is needed on market demand and possible effectiveness of the instrument. The third group of countries view C&L as being of minor relevance due to their particular national situations. This diversity of situations needs to be duly considered when C&L arrangements are considered at the international level. Continuous exchange of information and experience would also be useful.

2 TRADE ASPECTS

In relation to international trade, governments have obligations through WTO mechanisms to develop a framework for open trade. Labelling is being addressed in

the WTO. WTO is considering Production and Processing Methods (PPM) and environmental issues but this may take time.

The principal concepts of the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT) which may be of relevance to proposals for certification and labelling include:

- non-discriminatory treatment
- avoidance of unnecessary barriers to trade
- transparency
- encouragement to use international standards and to develop harmonization
- encouragement for the acceptance of "equivalent" standards and mutual recognition

Also of significance is the potential confusion which might be caused by a proliferation of schemes in the market.

It is noted that no trade provisions in Multilateral Environmental Agreements (MEA's) have been challenged.

It may be useful to identify the preconditions needed so that certification schemes can be seen to be in alignment with the principles of WTO. It is noted that the TBT agreement contains provisions for certification systems of non-governmental bodies.

The International Organization for Standardisation (ISO) has evolved principles for preparing standards which have influenced WTO requirements for TBT's. It was noted that some participants expressed their concern about the appropriateness of ISO in certification and labelling in the environmental field.

Developing international agreements takes a long time and therefore it is important to note existing and prospective systems and their potential for contributing to the process for achieving certification and labelling.

Labelling can help to provide the consumer with information to make buying decisions and to offer opportunities for choice.

To relieve tension between certification schemes and free trade, it is essential to examine and clarify, inter alia, the following criteria:

- a. Open access and non-discrimination in respect of all types of forest, forest owners, managers and operators
- b. Proportionality: not more trade-restrictiveness than necessary to achieve the environmental objective
- c. Transparency
- d. Credible
- e. Non-deceptive
- f. Related to Sustainable Forest Management
- g. Cost-effective

- h. A participatory process which seeks to involve all interested parties
- i. Be implementable and practical
- j. Needs of interested parties, particularly weaker members

It was suggested that there might be a place for a working group within an appropriate forum to identify some of the issues in relation to forestry trade.

3. IMPACTS OF CERTIFICATION ON SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT

The impact of certification on SFM is expressed in two components:

- Improvement of the quality of forest policy and management, and the state of the eco-system
- Expansion of the size of the area where improvement takes place.

The demand for wood from sustainably managed forest can encourage supply through the mechanism of certification. Certification is both a tool for identification of the source of the wood and the establishment of a threshold for the quality of forest management. Certification may serve other functions such as satisfying environmental concerns about forest management and provides independent third party audit of forest management.

Many countries are making progress towards sustainable forest management following their commitments to the UNCED Forest Principles.

3.1 Criteria and Indicators for Certification

An important element of a certification scheme is the standard used for the assessment of the sustainability of the forest. A standard is a set of principles of criteria and indicators, (C and I) placed in a hierarchical framework. C and I are tools to conceptualize, evaluate and implement sustainable forest management.

C and I may be formulated to serve at international, national and local levels (FMU). Sets of C and I for use at the FMU level have been developed to assess the quality of management and the ecosystem. C and I have been developed for use at the international and national levels mainly to facilitate reporting and monitoring and represent an additional instrument of forest policy. Sets of C and I developed for different purposes and for application at different levels may not be fully compatible without adjustments. Internationally agreed C and I for SFM require further evaluation and adjustment at national level and FMU level before the implementation of a certification system.

There is a set of P and C, developed by FSC which serves as a reference standard for the assessments of the FMU. So far 26 FMU's have been certified and others are in the process of being assessed. Those forests which have been certified had initially a high quality of management.

The credibility of certification schemes rest on the participation of all interested parties in the evolution of standards (P, C and I). The importance of bringing indigenous knowledge into the process of formulating and assessing C and I is emphasized.

Certification schemes need to be further developed and improved, by learning from practical experience and from further research. Evaluation by different CIFOR test teams showed important commonalities in the preferred ecological C and I and, to a lesser extent, in social C and I's. Nevertheless consistency of the sets of P, C and I and the assessment procedures need to be improved.

Further work should be undertaken in the development of C and I for the social components of sustainable forest management, and for biodiversity. Also the hierarchical framework needs improvement to facilitate the development of consistent sets of P, C and, I.

Linkages between the formulation of C and I at the various levels - international, national, and the FMU - should be established. A study has shown that it is feasible to apply and adjust a globally developed standard to regional conditions. Adjustments of criteria and indicators should be aimed to match the specific conditions pertinent to the region. Such specific conditions may comprise history of forest management, land-use planning procedures and the structure of forest ownership. Studies of the relevance and applicability for regional or national conditions of existing international sets of C and I and of adjustments which may be necessary would contribute to the use of the standard at FMU level.

3.2 Impact on Forest Management

The impacts of certification are both direct and indirect. They are most direct on each individual forest which is assessed for certification purposes. The assessment may be related to the production of timber or non timber products. It may also be related to forest management not directed at production. The potential limits of the impact of certification of timber products originating from sustainably managed forest are determined by the size of the productive forest area and the volume of the produced wood. Certification is considered to be a market-based instrument at present focussed principally on timber which is traded internationally. Out of the total amount of timber harvested worldwide, about 10 % (350 million m³) enters the international market every year. It is estimated that only 5.5 % of the timber produced in tropical countries is traded internationally. At present the demand for timber from sustainably managed forest is evident mainly in environmentally sensitive markets including Western Europe, which absorbs less than 2 % of the volume of exported tropical timber.

Potential impacts of certification may vary between forest regions. There could be a significant influence on boreal forest management as a result of environmental requirements imposed by European buyers and users of pulp and paper. Due to the relatively high standard of forest management in temperate forest regions impacts of certification may be less spectacular but none the less may result in adaptions of forest regimes. Impacts of certification on tropical forests may appear limited in relation to the vast entire area of tropical forests.

Impacts of certification may be positive or negative. Potential benefits include access to specific markets, prestige for the forest manager and the local community, increased motivation of forest managers and policy-makers, the element of additional technical advice as a result of the inspection and monitoring activities, catalyst for innovation, strengthened consultation processes, potential for mobilizing new financial resources, improved recognition of increasingly valuable non-timber products and services, creating increased understanding of SFM, contributing to land use and forest policy formulation at the national level.

Negative impacts include the costs of implementing certification and the incremental costs of improving forest management. Possibly the process of improving forest management might be seen as a national obligation. Also benefits in the long-term such as reinstalled productive capacity may be expected.

Forest managers may react against certification during the transition period. Countries which have at present little capacity to step up the quality of forest management may feel that they are discriminated against and anticipate a loss of access to some markets. This may result in overcutting in the short term and loss of forest to other land use in the long term.

Possible contradictions between requirements imposed by external certification standards and national legislation may be an obstacle to certification, but this should be resolvable through consultative processes.

Certification of small forest lots and small forest holdings might be achieved if owners grouped themselves into associations or other appropriate groupings. Ecological criteria and indicators for small forest units should be established through a consultative process involving relevant interest groups.

Air pollution poses stress problems for sustainability of some forests and other forests may be faced with special problems which affect sustainability and certification.

4. IMPLEMENTATION ASPECTS

In order to get an overview of the state of the art of C&L, six examples covering different levels of developing and on-going certification schemes were presented. The

examples were representative of the main existing environmental management systems, standards, and certificates or labels.

4.1 Standards and Certification Process

Standards (including performance standards and management system standards) are used as a basis for the assessment of applicants to a certification scheme. Performance standards are derived from the principles, criteria and indicators (C&I) for certification of sustainable forest management. Existing forest management certification programmes generally share similar common principles. FSC provides international certification principles and criteria for forest management, which include performance standards and management system standards. Due to the heterogeneity of forest situations, international standards are adjusted regionally, nationally and locally. The ISO 14000 Series framework does not contain performance standards and leaves it to the applicant to define the measures to be taken to achieve improvement in environmental performance.

Certification processes are in different stages of development by the various certification bodies and contain as main phases: (i) pre-assessment; (ii) adjustments of standards to local conditions, (iii) assessment, (iv) peer review, (v) certification decision, and (vi) periodic review of compliance. It is generally recognised that the process for drafting standards and implementation procedures should seek to involve all interested parties.

4.2 Institutional and Organisational Arrangements

Existing schemes are organised according to a large variety of different institutional arrangements. A certification body (private, semi-governmental or governmental) can be responsible for the assessment of applicants, establish certification standards and procedures, and establish the rules for the use of a certificate or label. Other important questions in this context are the separation of different functions, e.g. assessment and issuance of the certificate/label, the grouping of several certifiers under a governing body of a certification scheme, and/or the existence of a standard-setting body which is not involved in certification.

Accreditation is required for all certification bodies to give credibility with regard to their procedures and quality of assessment. Accreditation bodies can be national (e.g. National Standard Institutes/Councils) or international (e.g. FSC). In the presentation, the need for a strong international accreditation agency was expressed, in order to provide the basis for mutual recognition of national certification schemes.

4.3 Procedures for Forest Management Certification

Credibility: Separation of actors' roles. A major concern of forest management certification is the question of credibility, in particular, independence and reliability. A

certification body may face a conflicting situation if it assesses the performance of an applicant and, at the same time, issues the certificate. Considering that the applicant has to pay the certifier for the certification process, strict professionalism must prevail to maintain independence.

Reliability. The question of reliability of forest management certification is closely linked with the recent development suggesting that certification will expand. The actual human resource base in field assessment and managing certified forests is very narrow. Considering that the assessment of forest management is a complex task, the scarcity of qualified human resources for certification might cause serious problems and represent an important risk factor for the long-term reliability of certifications. However, capacity building in certification has not yet been widely undertaken.

Benchmarks. Considering that certification at forest management unit level is voluntary, criteria and indicators may be set above those defined in national forest legislation. A crucial issue is the definition of these benchmarks which should be achieved or exceeded. However, preliminary experiences in some tropical countries (e.g. Indonesia) have shown that forest management certification facilitates the process of achieving sustainability of forest management.

Economic Aspects. The costs for certification, which may vary by country and local conditions, are a major concern for small forest owners or concessionaires, for whom certification might even become an obstacle to market access. Incremental costs might also be higher in tropical forests, considering the specific ecological and economic situations and the fact that forest management practices have still to be further developed. Concrete experiences in economic benefits are scarce.

4.4 Chain-of-custody

A major concern, which is only partially resolved, is the monitoring of the chain-of-custody from the producer to the consumer, in both the exporting and importing countries. The chain-of-custody for forest products is a highly complex issue that could have substantial cost implications and should be further studied.

4.5 Credibility of Labelling

Experience has shown that recognising the need for consumer confidence is necessary for any successful labelling scheme. Consumer confusion is created by the proliferation of certification initiatives. Furthermore, measures to deal with false or misleading claims need to be clarified and examined in the national and international context. In addition, effective promotion of certified forest products requires the education of consumers.

4.6 International Issues

Although some cooperation and coordination between initiatives and different levels of certification bodies exists, it has, to date, been at an informal level. In view of the proliferation of certification initiatives, the existence of an adequate international framework was considered desirable to enable mutual recognition of certification systems. Closer collaboration and cooperation between the different actors is considered to be of utmost importance.

The approaches and standards of FSC and ISO which perform different functions, are independent, complementary and not contradictory. However, both institutions are perceived by some to have problems of representation. The Working Group discussed the potential and constraints of FSC and ISO, as well as other organisations dealing with certification, including the issue of representation and participation.

Developing countries have limited capacity and resources to achieve sustainable forest management and they also face the risk of being disadvantaged with regard to meeting the emerging demand for certification. Stronger development assistance is necessary to reduce the gap between developing and developed countries in this regard.

4.7 Conclusions on Implementation

Despite considerable progress made during the past years, certification of forest management and labelling of forest products are still in the initial operational stages and will require time and experience before well-defined and broadly accepted procedures are fully developed and operational. It is therefore still too early to assess the effectiveness of this instrument in achieving its two main goals: improved forest management and improved market access.

The degree of acceptance for certification schemes is increasing in spite of continuing differences of opinion as to the need and value of the tool. Certification and labelling are now evolving from conceptualization to commercial implementation.

Bonn, 16 August 1996

ANNEX

**Experts' Working Group Meeting (German-Indonesian Initiative)
"Trade, Labelling of Forest Products and Certification of Sustainable Forest
Management"
Bonn, Germany, 12 - 16 August 1996**

LIST OF PAPERS

Working Group 1:

1. "Certified Tropical Timber and Consumer Behaviour" by K. L. Brockmann
2. "Cost and Benefit of Sustainability in Forestry" by Prof. Dr. E. F. Bruenig
3. "Costs and Benefits of Forest Certification" by Guido Fuchs

Working Group 2:

4. "Trade and Labelling of Timber and Timber Products" by A. Michaelowa
5. "Trade and Labelling" by S. Vaughan

Working Group 3:

6. "Assessment of the FSC Catalogue for the Certification of Sustainable Forest Management under Central European Conditions"
by Anke Firnhaber and Prof. Dr. Karl-Reinhard Volz
7. "Developing Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management"
by Dr. Prabhu
8. "Impacts of Timber Certification on Sustainable Forest Management", Part 1 and 2,
by H. J. Droste
9. "Impacts of Certification on Sustainable Forest Management" by Guido Fuchs
10. "Case Study Quintana Roo, Mexico" by Mr. Henning Flachsenberg
11. "Principles for Certification & Accreditation" by Dr. Timothy Synnott
12. "Programme of the Certification of Forest Products as a Tool for Sustainable Management of Russian Forests" by Valentin V. Strakhov

Working Group 4:

13. "Timber Certification, Goals, Limitations and Possibilities" by Stefan Schardt
14. "The FSC Accreditation Programme: Introduction and Overview" by Dr. T. Synnott and M. Wenban-Smith
15. "Assessment of Forest Concessions in Indonesia for the Review of Their Preparedness Toward Year 2000 Objective for Sustainable Forest Management" by Prof. Achmed Sumitro
16. "ISO 14000 Environmental Management Standards" by Ken Shirley
17. "The Development of Certification for Sustainable Forest Management, Case Study in Indonesia" by Mr. Boedijono
18. "Principles, Criteria and Indicators for the Sustainable Management of African Tropical Forests" by the African Timber Organization (ATO)
19. "Forest Certification and Timber Product Eco-Labelling Scheme of the African Timber Organization" by the African Timber Organization
20. Indonesian Ecolabel Institute Certification Scheme of Sustainable Forest Management Practices by Riga Adiwoso Suprapto, PhD.

Anexo II

REUNIÓN CONSULTIVA

**IMPLEMENTACION DE LOS PRINCIPIOS FORESTALES -
FOMENTO DE PROGRAMAS NACIONALES DE BOSQUES**

Y DE USO DE LA TIERRA

Feldafing, Alemania, 16 a 21 de junio de 1996

INFORME PARA EL PIB

1. PREAMBULO

La reunión consultiva titulada "Implementación de los principios forestales - Fomento de programas nacionales de bosques y de uso de la tierra" se llevó a cabo en Feldafing, Alemania, del 16 al 21 de junio de 1996. El gobierno de la República Federal de Alemania asumió las funciones de organismo anfitrión de esta reunión intersesiones en apoyo del Panel Intergubernamental de Bosques (PIB), contribuyendo así al diálogo sobre el manejo forestal sostenible. El PIB fue establecido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en junio de 1995, bajo la égida de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (CDS). Su programa de trabajo comprende diferentes temas agrupados en cinco categorías y once elementos de programa. Las deliberaciones de la reunión consultiva de Feldafing estuvieron centradas en los elementos de programa I. 1 (Fomento de programas nacionales de bosques y de uso de la tierra) y II (Cooperación internacional en materia de asistencia financiera y de transferencia de tecnología para el manejo forestal sostenible).

En la primera sesión del PIB, mantenida en Nueva York en septiembre de 1995, el Grupo Asesor Forestal (GAF) propuso al Grupo de los 77 y a China realizar procesos consultivos sobre el fomento de programas nacionales de bosques y de uso de la tierra en países en desarrollo interesados, con el objeto de definir posturas nacionales específicas sobre el tema. Tras una reunión organizadora realizada en Alemania en enero de 1996, se iniciaron los procesos consultivos a nivel nacional, en los que participaron 21 países¹/y dos instituciones regionales, contando el apoyo de miembros del Grupo Asesor Forestal (GAF), para identificar problemas, oportunidades y opciones nacionales, así como prioridades de acción, y elaboraron informes sobre los resultados de su trabajo.

^{1/} Angola, Camerún, Congo, Kenya, Namibia, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia, Vietnam, Indonesia, Filipinas, Papua Nueva Guinea, Belice, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, así como el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP) y la Unidad de coordinación técnica de la SADC para el sector forestal. Se contó con contribuciones por escrito de la Secretaría No Permanente del TCA en Lima, Perú, y de diversas ONG internacionales.

* El anexo se reproduce como se presentó, en el idioma original solamente.

Sobre la base de las consultas arriba mencionadas, se elaboró un informe resumido que sirvió de punto de partida para la reunión consultiva. La información recopilada en el proceso consultivo se basa exclusivamente en las aportaciones de los países en desarrollo. El informe resumido no pretendía, por tanto, recoger la experiencia de los países desarrollados en materia de programas forestales y de uso de la tierra. Los participantes de la reunión puntualizaron que las experiencias de los países desarrollados serán abordados en dos reuniones, la Reunión Consultiva Intersesiones Sueco-Ugandesa, a ser celebrada en Estocolmo en octubre de 1996, y el Taller Internacional Japonés-Canadiense, que tendrá lugar en Kochi, Japón, en noviembre de 1996.

El informe resumido es un documento de trabajo y no representa, necesariamente, la opinión de todas las partes involucradas. Con el propósito de hacer una contribución eficaz a las deliberaciones sobre los diferentes elementos de programa del PIB, la reunión consultiva tuvo por objeto principal identificar problemas y oportunidades, y elaborar opciones para fomentar los programas nacionales de bosques y de uso de la tierra. En la reunión se ahondó en los temas identificados en el informe resumido, que sirvieron de instrumentos para avanzar en la identificación de opciones de acción.

El informe de la Reunión consultiva, con las "opciones de acción"², será remitido a la Secretaría del PIB para consideración ulterior por parte de los organismos directores, a fin de preparar el importante debate final sobre estos temas, que tendrá lugar en la tercera sesión del PIB, en febrero de 1997 en Nueva York. El informe de la reunión de Feldafing estará disponible como documento informativo en las sesiones del PIB.

De los 75 expertos de 29 países desarrollados y en desarrollo invitados originalmente, asistieron 31 expertos de países en desarrollo, y 36 de países desarrollados. Los participantes, procedentes de gobiernos, el sector privado, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, actuaron a título personal. El presente informe refleja sus puntos de vista.

La reunión comenzó con los discursos centrales a cargo del Ministro Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Dr. C.D. Spranger, y del Sr. W. Gröbl, Subsecretario Parlamentario en el Ministerio Federal de Alimentación, Agricultura y Bosques. Sr. Jorge Barba (Ecuador) y el Dr. Hans-Peter Schipulle (Alemania) presidieron conjuntamente la reunión.

El término "opciones" es empleado en este informe como equivalente de "propuestas".

2. RESULTADOS DE LA REUNIÓN CONSULTIVA

2.1 EL CONCEPTO DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE BOSQUES

El concepto de los *programas nacionales de bosques* ha sido ampliamente discutido en los últimos diez años, especialmente al formular e implementar los programas nacionales de acción forestal, planes forestales maestros y evaluaciones globales sobre el sector forestal. Estos instrumentos básicos de planificación e implementación han sido promocionados por distintas instituciones internacionales y organismos de cooperación con el objeto de instrumentar un manejo forestal sostenible, sobre todo en los países en desarrollo. Su importancia para todos los países ha quedado reconocida también en el capítulo 11 del Programa 21 de la UNCED, dedicado a la lucha contra la deforestación.

En la reunión consultiva se cuestionó el empleo del término "Programas nacionales de bosques y de uso de la tierra", que, conforme a lo puntualizado en la segunda sesión del PIB en Ginebra y según se expresó en el informe de los dos presidentes de la reunión, exige ser esclarecido. En Feldafing se señaló que la temática del uso de la tierra no había sido abordada satisfactoriamente en la preparación de la reunión. En el texto que sigue se reduce el término a "Programas nacionales de bosques", a fin de reflejar de manera adecuada el contenido y el alcance de los debates. Se constató, sin embargo, la necesidad de profundizar el tema del uso de la tierra en reuniones futuras.

El término *programa nacionales de bosques* fue empleado como concepto genérico para designar un amplio espectro de enfoques para procesos de planificación, programación e implementación de actividades forestales a nivel nacional.

Los debates se basaron en las cuatro áreas temáticas siguientes, considerando que constituyan el ámbito de trabajo prioritario de la reunión consultiva.

(i) Planificación y políticas sectoriales, panorama institucional: temas y opciones relacionados con el proceso general de definición de objetivos, políticas e instrumentos políticos sectoriales, las necesidades institucionales y el concepto operativo general para impulsar el desarrollo sectorial, incluyendo la intervención de organismos externos.

(ii) Programación de las inversiones: movilización de los recursos financieros locales, nacionales y externos necesarios para implementar los programas nacionales de bosques, incluyendo el financiamiento por parte de los sectores público y privado.

(iii) Estado y desarrollo de las capacidades nacionales: uso eficaz y desarrollo de las capacidades nacionales de planificación, implementación y seguimiento de los programas nacionales de bosques, con participación de instituciones del sector público, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

(iv) Cooperación internacional en apoyo de los programas nacionales de bosques, a nivel nacional, regional e internacional.

Los resultados de la reunión consultiva son presentados bajo los mismos títulos generales.

2.2 Opciones de Acción

2.2.1 Planificación y políticas sectoriales; panorama institucional

En los debates de la reunión consultiva se hizo hincapié en que la planificación sectorial, el examen de políticas y la reforma institucional son procesos periódicos que comprenden diferentes etapas. Asimismo, se reconoció plenamente que estos procesos han de ser llevados adelante a nivel nacional, basándose en el derecho soberano de cada país de usar sus recursos forestales de acuerdo con sus propias políticas y necesidades de desarrollo. Los participantes señalaron que la experiencia obtenida en la implementación de los programas nacionales de acción forestal, así como las evaluaciones globales sobre el sector forestal y los planes forestales maestros constituyen una sólida base para identificar opciones para la planificación y políticas sectoriales y examinar el panorama institucional. Los problemas existentes, por su parte, han sido objeto de un amplio debate en distintas evaluaciones y apreciaciones a nivel nacional e internacional.

En la reunión consultiva se definieron las dos opciones básicas siguientes como marco de referencia para abordar los temas relacionados con la planificación y políticas sectoriales, y el panorama institucional:

(a) Establecer y mejorar el proceso nacional de planificación forestal

Se propuso que todos los países deberían establecer o mejorar sus propios programas nacionales de bosques como instrumento para guiar y orientar el proceso de desarrollo del sector, bajo la dirección de una instancia nacional fuerte. El objetivo de los programas nacionales de bosques es promover la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales para satisfacer las necesidades locales, nacionales y globales, fomentando para ello la cooperación a nivel nacional e internacional en beneficio de las generaciones actuales y venideras. Los programas nacionales de bosques deberían apuntar a incrementar el valor económico de los productos y servicios forestales, y ser realistas en cuanto a su viabilidad financiera y económica.

El proceso debería ajustarse a las capacidades nacionales de planificación, basándose en las siguientes características, convenientemente adaptadas a la situación de cada país para hacer posible su aplicación:

- (i) conexión claramente definida con los lineamientos y procesos a nivel macropolítico;
- (ii) estrecho enlace con políticas y asuntos transectoriales, incluyendo las políticas de uso de la tierra;
- (iii) compromiso político a alto nivel y amplio apoyo;
- (iv) enfoques de planificación participativos y descentralizados, incluyendo el uso de los conocimientos autóctonos;
- (v) identificación y gestión de los conflictos entre los actores relevantes.

(b) Asegurar la implementación de los programas nacionales de bosques

Se planteó que el PIB debería reconocer la importancia de los programas nacionales de bosques como marco de referencia para programar e implementar la asistencia externa para el desarrollo del sector forestal, con miras a promover el desarrollo nacional, respetando los objetivos, estrategias, acuerdos, mecanismos y prioridades de implementación establecidos por cada país. Por consiguiente, se recomienda al PIB estudiar la preparación de un código de conducta para instituciones financieras internacionales, organizaciones de cooperación multilateral y bilateral, y las autoridades nacionales. El código podría ser adoptado por los países e instituciones internacionales y se podría definir un proceso transparente para velar por su cumplimiento por parte de todos los actores relevantes, incluyendo el sector privado.

Otras opciones de acción en el ámbito de las políticas sectoriales y el panorama institucional son:

(c) Promover la formulación de políticas forestales nacionales

Se recomienda alentar y promover la formulación de políticas forestales nacionales inscritas en la política nacional. Se debería asegurar la actualización periódica y el seguimiento de la política forestal, teniendo en cuenta los siguientes factores claves: (i) estrecha conexión de la política forestal con la planificación macroeconómica nacional; (ii) armonización de las políticas forestales, agrícolas y medioambientales; (iii) participación del sector privado y de ONG en el desarrollo de la política forestal nacional; (iv) fomento y facilitación de una amplia participación local en el diálogo sobre la política forestal; (v) incremento de la importancia dada a los aspectos de género en el desarrollo de la política forestal y áreas conexas; (vi) integración de la pericia y conocimientos forestales en los organismos medioambientales competentes, y (vii) consideración de la

experiencia y los principios internacionales relevantes en la formulación de la política forestal.

(d) Armonizar la legislación forestal y otras normativas relacionadas con el uso de la tierra

A fin de satisfacer las necesidades de la sociedad, se recomienda a los países examinar la legislación forestal y otras normativas relacionadas con el uso de la tierra, debiéndose poner el punto de mira en lo siguiente: (i) promover la descentralización del proceso de toma de decisión mediante la sanción de leyes apropiadas; (ii) armonizar la legislación forestal y demás normativas conexas en todos los niveles de la administración; (iii) esclarecer las responsabilidades de los diferentes niveles administrativos; (iv) asegurar la distribución proporcional de los beneficios aportados por los recursos forestales y otros recursos naturales, de acuerdo con la política forestal; (v) integrar, en los casos pertinentes, los derechos y regulaciones consuetudinarios existentes sobre el uso de los bosques en la legislación forestal, y (v) promover la seguridad legal respecto del acceso y el uso de la tierra y los bosques.

Se recomienda llevar a cabo este proceso a nivel nacional, provincial y local, así como estimular la creación de consenso, y el establecimiento de nuevas alianzas y de procesos consultivos en el examen y la implementación de la política forestal y de la legislación pertinente.

(e) Examinar los roles, mandatos y estructuras institucionales

Se recomienda a los gobiernos que no lo hayan hecho aún considerar la puesta en marcha de un proceso de examen y, de ser necesario, redefinir los roles y mandatos de los principales actores involucrados en el sector forestal, incluyendo las administraciones a nivel nacional, provincial y local, y el sector no gubernamental (organizaciones no gubernamentales, grupos de base y sector privado). El punto de mira debería ponerse en las funciones gubernamentales siguientes: (i) formulación de la política, incluida la legislación pertinente; (ii) provisión de servicios administrativos, incluidas su promoción y facilitación, y (iii) supervisión y control. Otras funciones podrían ser compartidas con el sector no gubernamental o delegadas en él, incluyendo (i) actividades productivas, (ii) seguimiento y evaluación, (iii) servicios técnicos, (iv) investigación y (v) coordinación de actividades a nivel local.

Además de mejorar o redefinir los roles y mandatos de los diferentes actores, se recomienda iniciar un proceso para fortalecer su condición y el rendimiento político e institucional. El sector gubernamental debería dar prioridad a (i) eliminar superposiciones de funciones; (ii) establecer enlaces con otros sectores relevantes; (iii) promover

la participación pública; (iv) reducir los procedimientos burocráticos; (v) garantizar una asignación adecuada de recursos, incluyendo recursos humanos e infraestructura, y (vi) impulsar la descentralización, con mecanismos de coordinación claramente definidos. El sector no gubernamental debería centrar su atención en (i) identificar las responsabilidades a asumir, y (ii) fomentar las estructuras institucionales y desarrollar sus capacidades, incluyendo sus recursos humanos e infraestructura, a fin de ponerlos en condiciones de participar activamente en los programas nacionales de bosques.

(f) Establecer y/o consolidar la estructura nacional de coordinación

Se recomienda a los gobiernos estudiar el posible establecimiento de un organismo nacional responsable de la coordinación intersectorial en relación a las actividades forestales. Tal organismo podría hacerse cargo de las siguientes funciones: (i) asegurar la participación de los actores nacionales relevantes en la formulación, implementación y evaluación de los programas nacionales de bosques, (ii) evitar la duplicación de programas, (iii) garantizar la coherencia de las acciones a nivel nacional, provincial y local, y (iv) asegurar la coordinación eficaz del compromiso internacional en el sector. Además, se podría emplear el mecanismo de coordinación para reflejar la interacción de los esfuerzos a nivel nacional e internacional, promoviendo un diálogo transparente entre los actores.

2.2.2 Programación de inversiones

Los expertos tomaron nota de la Declaración de Pretoria y del informe del 'Taller sobre mecanismos financieros y fuentes de financiamiento para una silvicultura sostenible', considerados como elementos valiosos para su trabajo, y coincidieron en que el manejo forestal sostenible exige inversiones complementarias de fuentes tanto públicas como privadas, como así también un compromiso financiero a largo plazo.

Se recomienda considerar las siguientes opciones:

(g) Planificación estratégica de las inversiones

La definición de estrategias nacionales forestales (programas nacionales de bosques) de amplio alcance, coherentes con la planificación y la política macroeconómica y conscientes del valor estratégico de los bosques como pilar del desarrollo nacional sostenible, facilita la movilización de fondos de diferentes fuentes para hacer posible un manejo forestal sostenible.

Las estrategias nacionales deberán tener en cuenta los efectos del entorno económico externo sobre el sector forestal, incluyendo las oportunidades y riesgos del comercio internacional.

Esas estrategias deberían basarse en un proceso participativo que involucre a todos los actores, identifique sus respectivos roles y defina prioridades. Esto contribuye a establecer relaciones de cooperación, lo cual facilita la implementación de las estrategias.

Su desarrollo debería incluir, asimismo, la identificación de un amplio espectro de fuentes de financiamiento públicas y privadas, nacionales y extranjeras. Esos procesos podrán basarse en los principios descritos en la declaración del taller de Pretoria. En este contexto, el grupo recomendó mejorar de manera significativa el acceso a la información sobre posibles fuentes de financiamiento y otras experiencias relevantes. Se podría invitar a los países a compartir su experiencia en materia de indicadores económicos relacionados con la actividad forestal para promover la inversión, y mejorar la valoración de los recursos y la recaudación fiscal.

Este procedimiento permitiría identificar las fuentes de financiamiento más apropiadas para implementar los diferentes elementos de las estrategias nacionales.

(h) Aportación de fondos públicos nacionales

Considerando la importancia del financiamiento con fondos públicos propios, los presupuestos públicos deberían reflejar debidamente el hecho de que el manejo forestal sostenible es un asunto de prioridad nacional. Esto se puede conseguir asegurando una valoración apropiada de los recursos forestales, incluyendo la retribución de los servicios ecológicos que prestan los bosques y la incorporación de efectos externos.

Un factor esencial es la disponibilidad de un sistema eficiente de recaudación fiscal que asegure que las organizaciones forestales comprometidas en el manejo forestal sostenible reciban una parte suficiente de los ingresos aportados por el sector.

El financiamiento público debería crear un entorno adecuado para promover la inversión en todos los eslabones de la cadena de creación de valor (desde el desarrollo forestal hasta la elaboración de productos primarios y secundarios, y su distribución), a fin de retener en el país el valor añadido del que son susceptibles los recursos forestales.

(i) Asistencia oficial al desarrollo

La asistencia oficial al desarrollo debería complementar los fondos públicos destinados para el manejo forestal sostenible, con el propósito de apoyar, en particular, el desarro-

llo de capacidades y la transferencia de tecnología, así como para movilizar otras fuentes de financiamiento.

La cooperación internacional destinada a apoyar la implementación de las estrategias nacionales de amplio alcance deberían comprender, asimismo, conceptos tales como la explotación forestal comunitaria, alternativas para quienes explotan los recursos forestales sin atender al criterio de la sostenibilidad, gestión de "zonas tampón", alivio de la pobreza, etc.

(j) Financiamiento del sector privado

Las estrategias de amplio alcance deberían identificar y suministrar información sobre las posibilidades de inversión del sector privado y orientar debidamente su intervención para promover el manejo forestal sostenible.

Se recomienda desarrollar mecanismos apropiados, p.ej. para cubrir los costos de las transacciones, compensar los riesgos que conlleva el desarrollo del mercado, compensar la incorporación de efectos externos, garantizar la implementación de los sistemas, etc. Se deberían incorporar instrumentos de economía de mercado que permitan recompensar el empleo de prácticas sostenibles que beneficien y brinden alternativas a los grupos pobres de la población y desalienten la implementación de prácticas no sostenibles.

La estabilidad macroeconómica, la disponibilidad de un marco político y regulador adecuado y la existencia de un sistema de tenencia de la tierra son elementos apropiados para atraer la inversión privada responsable.

(k) Recursos financieros nuevos y adicionales

Se recomienda explorar a fondo posibles mecanismos para generar recursos financieros nuevos y adicionales (tales como el mecanismo ecológico global, la implementación conjunta, por ejemplo), a fin de integrar esos recursos en los programas nacionales de amplio alcance.

2.2.3 Estado y desarrollo de las capacidades nacionales

Los participantes de la reunión consultiva recomendaron a los países evaluar las capacidades existentes de planificación, implementación y seguimiento de los programas nacionales de bosques en todos los niveles de la sociedad, antes de abordar un programa de desarrollo de capacidades. Las prioridades para el fortalecimiento de las

instituciones existentes o el desarrollo de nuevas instituciones o infraestructura deberían ser definidas en base a dicha evaluación, en el marco de un proceso iterativo (repetido y actualizado periódicamente) y participativo, integrando a los actores claves a nivel local, nacional e internacional. Además, es importante que todos los programas de desarrollo de capacidades se realicen con enfoque de género.

La reunión consultiva identificó las siguientes opciones en relación a este tema:

(I) Mejorar las modalidades de aplicación de asistencia externa para el desarrollo de capacidades

En muchos casos es necesario mejorar las modalidades de canalización de los recursos externos destinados para el desarrollo de capacidades. Un riesgo inherente a la falta frecuente de armonización y coordinación en los programas de las organizaciones donantes es la creación de organizaciones paralelas y el uso irracional de los fondos y recursos humanos disponibles.

Al desarrollar enfoques para mejorar la canalización de la asistencia externa debería ponerse el punto de mira en lo siguiente: (i) establecimiento de acuerdos a largo plazo con los organismos donantes que facilitan ayuda para el desarrollo de capacidades, sobre la base de un mecanismo nacional interinstitucional encargado del seguimiento de los cambios en el sector forestal; (ii) respeto de las prioridades nacionales y el uso de conocimientos nacionales/locales, siempre que ello sea posible; (iii) establecimiento de un acuerdo, tal vez en forma de un código de conducta, entre las organizaciones de cooperación y los gobiernos; (iv) establecimiento de un mecanismo transparente para facilitar la interacción regular de las organizaciones de cooperación y los actores nacionales claves y coordinar la asistencia externa en el sector forestal, y (v) simplificación y armonización de los procedimientos de cooperación.

(m) Desarrollo de recursos humanos

En muchos países los recursos humanos no son adecuados o no son empleados de manera eficaz. Es necesario mejorar su capacitación, educación y asignación para asegurar el empleo de cualificaciones y conocimientos apropiados, de acuerdo con las necesidades y prioridades nacionales.

En el contexto del desarrollo de los recursos humanos debería dedicarse especial atención a lo siguiente: (i) reorientación y/o fortalecimiento de las instituciones existentes de formación, aplicando un enfoque multidisciplinario; (ii) establecimiento de nuevas instituciones de formación sólo en los casos en que se constaten deficiencias; (iii) establecimiento de sistemas de evaluación de los recursos humanos y necesidades

de capacitación; (iv) revisión de los currículos de las instituciones de formación de acuerdo con los resultados de la evaluación de necesidades; (v) reasignación de los recursos humanos para garantizar su mejor empleo posible. Asimismo, se recomienda a los gobiernos nacionales crear un sistema apropiado de remuneración, seguridad social e incentivos para evitar la deserción del personal y mejorar su eficiencia.

(n) Fortalecimiento de instituciones y organizaciones locales

Las capacidades, infraestructuras y servicios a nivel local son a menudo débiles, debido a la asignación de una parte desproporcionada de los recursos a los programas de ámbito nacional, mientras que la asistencia a las instituciones y organizaciones locales es insuficiente. Con frecuencia, los conocimientos locales no son incorporados de manera adecuada en los programas de desarrollo de capacidades.

Se recomienda intensificar el desarrollo de las capacidades a nivel local, poniendo el punto de mira en lo siguiente: (i) evaluación de los conocimientos existentes (a nivel local) para mejorar su grado de aprovechamiento; (ii) desarrollo de mecanismos para el uso óptimo de las instituciones y organizaciones existentes a nivel local; (iii) facilitación de actividades formales e informales para desarrollar las capacidades de instituciones locales, ONG y grupos de base, aplicando un enfoque descentralizado, y (iv) desarrollo e intensificación de los sistemas de perfeccionamiento profesional para funcionarios y otras personas que trabajan a nivel local, con el fin de promover la interacción con los actores locales. Además, se deberían fortalecer las instituciones y organizaciones locales (incluyendo a organizaciones no gubernamentales y de base) para ponerlas en condiciones de suministrar la infraestructura necesaria para el desarrollo de capacidades, en especial en el ámbito de la formación profesional.

(o) Desarrollo institucional

El empleo eficaz de los recursos humanos disponibles puede quedar limitado por posibles deficiencias en los sistemas de gestión institucional, la falta de control y la carencia de la infraestructura adecuada. El centro de las actividades de desarrollo institucional debería estar puesto en establecer sistemas administrativos y de rendición de cuentas, incluyendo sistemas de gestión financiera, que den especial importancia a la gestión con enfoque participativo.

Es necesario fortalecer las instituciones que actúan en el ámbito de la investigación, extensión y administración forestal, aplicando un enfoque intersectorial y promocionando la creación de redes a través de la cooperación y el intercambio de información Norte-Sur y Sur-Sur. La capacitación en la resolución de conflictos y técnicas de mediación debería ser intensificada e incorporada en los currículos.

En muchos países, la investigación forestal no está integrada en la planificación y administración del sector. Como consecuencia, los resultados de la labor investigativa no son aplicados de manera eficaz para la resolución de problemas sobre el terreno. En el desarrollo de las capacidades en el ámbito de la investigación forestal debería ponerse el punto de mira en los siguientes temas claves: (i) integración de los institutos de investigación en redes, y (ii) integración de los conocimientos y valores locales en la labor investigativa, empleando métodos participativos de planificación.

2.2.4 Cooperación internacional para apoyar los programas nacionales de bosques

En la reunión consultiva se hizo hincapié en que la acción nacional es la clave para lograr un manejo forestal sostenible. Se hace necesario desarrollar modalidades de cooperación a nivel nacional que ayuden a asegurar la planificación e implementación eficaz de los programas nacionales de bosques. Es posible incrementar el apoyo a los esfuerzos nacionales mediante acciones a nivel regional e internacional, teniendo en cuenta que ese apoyo ha de atender a las necesidades nacionales y ser desarrollado en el nivel adecuado. Las siguientes opciones tienen por objetivo promover los programas nacionales de bosques, que constituyen el centro de la cooperación internacional.

(p) Apoyo y redifinición del concepto de los programas nacionales de bosques

Se espera que los programas nacionales de bosques jueguen un papel clave en el fomento del manejo forestal sostenible. Se hizo hincapié en que, de acuerdo con el Programa 21 y los Principios Forestales, el manejo forestal sostenible es el objetivo superior del sector forestal, siendo una responsabilidad que recae en todos los países. Los programas nacionales de bosques pueden ser un instrumento importante para promover el manejo forestal sostenible. Con miras a apoyar este proceso y redefinir el concepto - un tema en el que se ha venido trabajando intensamente (como lo demuestra, p.ej., la elaboración de los Principios básicos y directrices operativas para programas nacionales de bosques, FAO), se recomendó lo siguiente:

(i) Centrar el apoyo de la comunidad internacional en la implementación de programas nacionales de bosques desarrollados bajo la responsabilidad de cada país. Esto permitiría a las instituciones internacionales y los gobiernos colaboradores a interactuar con todos los niveles apropiados en los respectivos países.

(ii) Continuar los debates para actualizar el concepto de los programas nacionales de bosques, con el objetivo de elaborar, a corto plazo, unos lineamientos comunes, de amplia aceptación, acerca de su preparación e implementación, que deberían publi-

carse en un documento "dinámico". A fin de proporcionar orientaciones conceptuales, se recomienda la realización periódica de consultas en foros apropiados para abordar los temas que requieran de elaboración ulterior, tales como:

- enfoques para la implementación de políticas, estrategias y acciones para operacionalizar los programas nacionales de bosques;
- transferencia de tecnología y agilización de los mecanismos financieros; aprovechamiento de sus respectivas ventajas comparativas;
- desarrollo de instrumentos adicionales para la implementación de los programas nacionales de bosques, p.ej. acuerdos de cooperación forestal. En las consultas se deberían recabar y consolidar los puntos de vista de todos los actores relevantes, incluyendo el sector privado y ONG.

(q) Desarrollo de enfoques regionales apropiados

Se puntualizó que ha quedado demostrada la adecuación del nivel regional para abordar un amplio espectro de temas y acciones en relación a los bosques. Con frecuencia, sin embargo, las prioridades nacionales existentes no han sido tenidas debidamente en cuenta en la formulación de las políticas regionales y la implementación de programas regionales.

Se reconoció que el nivel regional puede ofrecer importantes ventajas a los países que adoptan posturas regionales coordinadas en los foros internacionales y emplean mecanismos regionales en apoyo de sus respectivos procesos nacionales. En ambos casos, la acción regional deberá derivar de la evaluación de las necesidades de cada país y de la capacidad de la región de brindarle un apoyo eficaz en sus esfuerzos. Esto significa que los enfoques regionales no deberían ser desarrollados en un vacío político ni ser impuestos por instituciones externas. El punto de partida deberán ser siempre las necesidades nacionales de los países interesados.

Se sugirió que los enfoques regionales más eficaces podrían estar centrados en los siguientes ámbitos: (i) desarrollo de instituciones técnicas para aprovechar las ventajas de las economías de escala; (ii) intercambio de experiencia y tecnologías sobre las políticas, estrategias y acciones relacionadas con la implementación de los programas nacionales de bosques; (iii) establecimiento de programas transfronterizos con el propósito de aunar los esfuerzos nacionales para abordar problemas comunes; (iv) empleo como foro para resolver otros problemas prácticos de la región, y (v) participación en foros y procesos internacionales que permitan presentar de manera coordinada las posiciones nacionales compartidas por los distintos países de una región.

Al centrar la atención en estas áreas, es más probable obtener una operación eficaz en relación con los costos y poder atraer el apoyo político y financiero de los países de la región y de la comunidad internacional, lo cual constituye un requisito necesario para asegurar el éxito de las actividades.

(r) Establecimiento de un foro consultivo internacional sobre bosques

Se reconoció el mérito de la intención del PIB de considerar detalladamente, por ejemplo en el marco de la reunión intersesiones suizo-peruana, la cuestión de las estructuras institucionales (Elemento de programa V.1). Sin embargo, se destacó también la falta de un diálogo político internacional sobre temas forestales, así como de un liderazgo claro en este ámbito. Al mismo tiempo, se ha tomado más conciencia sobre la complejidad de los temas forestales, lo cual ha traído consigo rápidos cambios en el orden del día internacional y la redifinición de las prioridades por parte de las organizaciones de cooperación. Todo esto ha supuesto un aumento de la carga que pesa sobre las autoridades nacionales, que son responsables de establecer e implementar los programas nacionales de bosques.

A fin de incrementar la eficacia del apoyo internacional a los programas nacionales de bosques, se propuso establecer un nuevo "Foro consultivo internacional sobre bosques", basándose en la experiencia del PIB. Este foro, contando con un mandato más amplio, podría servir también para desarrollar acciones en relación a otros elementos de programa del PIB.

Un foro de esas características promocionaría el apoyo internacional al proceso de los programas nacionales de bosques. Debería ser un órgano consultivo, contar con asesoramiento técnico y científico para apoyar su trabajo y hacerse cargo del liderazgo en el sector forestal, basando su actuación en el criterio de la cooperación sin pretender coordinar los procesos nacionales. Debería, asimismo, garantizar la integración de todos los actores, incluyendo ONG y el sector privado, en el proceso de consulta. Entre las principales funciones del foro figurarían las siguientes:

(i) consultar sobre:

- el perfeccionamiento del concepto y las metodologías de los programas nacionales de bosques, agilizando la aplicación de los instrumentos políticos, mecanismos financieros y la transferencia de tecnología relacionada con el sector forestal;
 - iniciativas internacionales en relación a los programas nacionales de bosques. Esto ayudaría a evitar que distintas instituciones de desarrollo planteen exigencias incompatibles a un país. Se hizo referencia también a un código de conducta para instituciones internacionales, organizaciones de cooperación y ONG, a fin de conseguir que los programas nacionales de bosques sean aceptados como marco de referencia para las acciones a nivel nacional. El foro podría tal vez estar en condiciones de abordar este tema;
- (ii) incrementar la cooperación entre las organizaciones internacionales para apoyar el desarrollo de los programas nacionales de bosques;
- (iii) servir de foro para debates de política;
- (iv) alentar el intercambio de información sobre experiencias hechas en la implementación de los programas nacionales de bosques.

Además de discutir estos temas directamente relacionados con los programas nacionales de bosques, si estuviese en condiciones de asesorar e interactuar con instituciones internacionales, conferencias y otros foros que se ocupan de temas relacionados con el sector forestal, el foro apoyaría la acción nacional y contribuiría a mejorar la comprensión del concepto del manejo forestal sostenible.

La forma y la función del foro, incluyendo su condición jurídica, el financiamiento y el apoyo secretarial, han de ser precisados en debates futuros. Una de las propuestas fue establecer el foro como cuerpo intergubernamental bajo la égida de la CDS. El Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible podría asumir las funciones de secretariado, aprovechando las experiencias positivas del PIB, cuya labor, según lo previsto, concluirá en 1997.

Se sugirió que las organizaciones multilaterales que colaboran actualmente en el grupo de estudio interinstitucional al servicio del PIB desempeñen un papel similar en el nuevo foro. Además de hacer aportaciones a nivel internacional, las organizaciones multilaterales, incluyendo el Banco Mundial, podrían emplear el mecanismo de las notas estratégicas nacionales. Este instrumento, adoptado por una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1994 con el propósito de concentrar las acciones de las organizaciones multilaterales a nivel nacional, podría ser empleado para prestar un apoyo eficaz a los programas nacionales de bosques.

3. OBSERVACIONES FINALES

En la reunión consultiva sobre el fomento de los programas nacionales de bosques y de uso de la tierra se elaboró un conjunto de opciones para la acción, conforme a lo estipulado por las directrices del PIB para las reuniones intersesiones. En las deliberaciones se plantearon también algunas otras cuestiones transectoriales.

En los últimos diez años ha surgido una gran cantidad de iniciativas nuevas e innovadoras a partir de los debates mantenidos a nivel global, regional y nacional sobre la temática forestal. Como resultado, la carga sobre los países ha aumentado. En el proceso consultivo que sirvió para preparar la reunión hubo consenso en que al haberse tomado más conciencia sobre la complejidad de los temas forestales, debían elaborarse conceptos más amplios de manejo forestal. Por otra parte, se señaló también que los conceptos, mecanismos y instrumentos de gestión existentes serían adecuados para hacer frente a esta nueva situación en el sector forestal, bajo la condición de ser aplicados de manera consecuente y coordinada. Es necesario aprovechar las enseñanzas de las experiencias del pasado para evitar la competencia institucional, el uso ineficaz de las capacidades humanas y el empleo no coordinado de los escasos recursos financieros disponibles.

El PIB brinda una oportunidad excelente para promover el proceso de consulta a nivel internacional, con el objeto de asistir a los países en desarrollo en sus esfuerzos por llevar adelante estas cuestiones.

Las estrategias nacionales son el punto de partida de la acción para alcanzar un manejo forestal sostenible. Los niveles regional e internacional deberán prestar un apoyo adecuado a ese proceso. Para conseguirlo, se hace necesaria una estructura eficaz de debate, consulta y coordinación a nivel internacional. A nivel nacional, se deberá garantizar la aceptación de las prioridades y estrategias específicas de cada país, como así también la participación de todos los actores involucrados. Los participantes se manifestaron enérgicamente a favor de impulsar estructuras innovadoras de colaboración para la gestión conjunta de los recursos forestales y de promover procesos descentralizados de toma de decisión. En su opinión, ello atraería la inversión privada y permitiría una asignación más eficaz de los fondos públicos adjudicados al sector forestal.

Con frecuencia se subestiman y/o no utilizan de manera adecuada las capacidades y la competencia existentes en los países en desarrollo. Estas deberían servir de punto de partida para adecuar las actividades de desarrollo a la capacidad de las instituciones nacionales y locales, incluyendo ONG y el sector privado.

Un requisito imprescindible para el éxito de las estrategias forestales instrumentadas bajo la responsabilidad de cada país es el compromiso a largo plazo de todos los socios involucrados, que deben estar dispuestos a cooperar en estos términos. Un acuerdo, posiblemente en forma de un código de conducta, podría ser un mecanismo fiable para lograr el cumplimiento de estos compromisos.

Feldafing

21 de junio de 1996