



Consejo Económico y Social

Distr. general
18 de octubre de 2001
Español
Original: inglés

Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

Segundo período de sesiones

4 a 15 de marzo de 2002

Tema 4 i) del programa provisional*

Temas comunes para los períodos de sesiones: comercio

Comercio y ordenación sostenible de los bosques

Nota del Secretario General**

Resumen

Tras la creación del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y la inclusión del comercio en su programa de trabajo plurianual y en su plan de acción, el comercio será uno de los temas comunes que se examinarán en cada período de sesiones. Además, constituirá una parte importante de los aspectos económicos de los bosques en los que el Foro centrará la atención en su tercer período de sesiones. La presente nota proporciona antecedentes e información sobre la perspectiva general del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques (GIB/FIB), las tendencias del comercio mundial y de los recursos forestales, y la situación actual y la evaluación de los acontecimientos relativos al comercio de productos y servicios forestales para ayudar al Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques a determinar los preparativos de su trabajo en materia de comercio y ordenación sostenible de los bosques con arreglo a las disposiciones de su mandato.

* E/CN.18/2002/1.

** Preparado por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales; los puntos de vista y las opiniones expresadas no reflejan necesariamente los de las Naciones Unidas.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1	3
I. Antecedentes	2-4	3
II. Asuntos pendientes del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques relacionados con el comercio	5-28	4
A. Perspectiva general del proceso del GIB/FIB	5-9	4
B. Tendencias mundiales del comercio y los recursos forestales	10-11	6
C. Situación actual y evaluación de los acontecimientos relativos al comercio de productos y servicios forestales	12-28	6
III. Vínculos y relaciones del comercio con los elementos en los que centrará su atención el Foro en su segundo período de sesiones	29-31	11
IV. Propuestas que examinará el Foro en su segundo período de sesiones	32-33	12

Introducción

1. El Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, al aprobar su programa de trabajo plurianual para el período 2001-2005¹ en su primer período de sesiones sustantivo, reconoció la importancia, entre otras cosas, del comercio internacional de productos de madera y no madereros, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, para la consecución de los objetivos del programa. El Foro decidió igualmente que el comercio sería uno de los temas comunes que se abordarían en todos sus futuros períodos de sesiones². En el marco del plan de acción del Foro³, aprobado también en su primer período de sesiones sustantivo, se le atribuye al comercio un papel importante para lograr la ordenación sostenible de los bosques. En consecuencia, se ha considerado que el comercio internacional y la ordenación sostenible de los bosques son uno de los 16 elementos que constituyen un instrumento importante para la ejecución de las propuestas actividades del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques (GIB/FIB)⁴. Por lo que respecta al comercio como uno de los medios para llevar a la práctica el plan de acción, se ha reconocido que la compraventa de productos y servicios relacionados y no relacionados con la madera, incluso a través de las fronteras, tiene importantes repercusiones sobre la ordenación sostenible de los bosques, la explotación de los recursos forestales y el valor de los productos de los bosques⁵. Por tanto, las cuestiones comerciales deberían ser parte integrante de la labor del Foro, que tratará de determinar las formas mejores en que el comercio puede facilitar la aplicación de las propuestas de acción del GIB/FIB.

I. Antecedentes

2. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁶, en el capítulo 11 del Programa 21⁷ que trata de la lucha contra la deforestación y en otros capítulos pertinentes, y la declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (los Principios relativos a los bosques)⁸ constituyen un marco general para tratar los temas relativos a los bosques del mundo, incluida la relación entre el comercio y la ordenación sostenible de los bosques. Al considerar la cooperación internacional como una de

las dimensiones sociales y económicas fundamentales en la consecución de un desarrollo sostenible, sobre todo en los países en desarrollo, en el capítulo 2 del Programa 21 se subraya la importancia de que la economía internacional proporcione un clima internacional de apoyo para alcanzar los objetivos ambientales y de desarrollo mediante el fomento del desarrollo sostenible, liberalizando el comercio y logrando que éste y el medio ambiente se apoyen mutuamente (párr. 2.3). Por lo que concierne a los bosques, esto se traduce en el intento por alcanzar tres objetivos interrelacionados:

- a) Fomentar la ordenación sostenible de los bosques mediante la liberalización del comercio;
- b) Lograr que el comercio y la ordenación sostenible de los bosques se apoyen mutuamente;
- c) Fomentar el comercio de productos y servicios forestales, especialmente de los que proceden de recursos forestales ordenados de manera sostenible.

3. Otras directrices sobre el tema del comercio, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, son las siguientes:

- Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principio 12);
- Debería prestarse apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo por fortalecer la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de sus recursos forestales, habida cuenta del problema de alcanzar por lo menos el valor de sustitución de los bosques mediante el mejoramiento del acceso al mercado de productos forestales, especialmente productos elaborados (Principios relativos a los Bosques, principio 9 a));
- El comercio de productos forestales debería basarse en normas y procedimientos no discriminatorios y multilaterales convenidos de conformidad con el derecho y las prácticas del comercio internacional. En este contexto, debería facilitarse el comercio internacional abierto y libre de los productos forestales (Principios relativos a los Bosques, principio 13 a));
- Debería estimularse la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y los obstáculos al

mejoramiento del acceso al mercado y de los precios, con miras a elevar el valor añadido de los productos forestales, así como la elaboración local de dichos productos (Principios relativos a los Bosques, principio 13 b));

- Las políticas de conservación forestal y desarrollo sostenible deberían integrarse con las políticas económicas, comerciales y otras políticas pertinentes (Principios relativos a los Bosques, principio 13 d));
- Deberían evitarse las políticas y prácticas comerciales y de otro tipo que pudieran producir la degradación de los bosques (Principios relativos a los Bosques, principio 13 e));
- Deberían eliminarse o evitarse las medidas unilaterales, incompatibles con las obligaciones o acuerdos internacionales, destinadas a restringir y/o prohibir el comercio internacional de la madera u otros productos forestales con el objeto de lograr la ordenación sostenible a largo plazo de los bosques (Principios relativos a los Bosques, principio 14).

4. Se han llevado a cabo actividades, auspiciadas por las Naciones Unidas y por conducto del GIB (1995-1997) y del FIB (1997-2000) para aprovechar el primer consenso mundial sobre los bosques alcanzado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). De este proceso salieron dos conjuntos de propuestas de acción que deben ser puestas en práctica por los países y otras partes interesadas para mejorar la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de bosques de todo tipo. En el ámbito del comercio y el medio ambiente, las propuestas de acción consensuadas abarcan una gran variedad de temas, aunque hubo una serie de esferas polémicas en las que no se llegó a un consenso. Tras la creación del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y la inclusión del comercio en su programa de trabajo plurianual y en su plan de acción, el comercio será uno de los temas comunes que se examinarán en cada uno de los futuros períodos de sesiones. Además, el comercio constituirá una parte importante de los aspectos económicos de los bosques en los que del Foro centrará la atención en su tercer período de sesiones.

II. Asuntos pendientes del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques relacionados con el comercio

A. Perspectiva general del proceso del GIB/FIB

5. En el marco del GIB, los asuntos relativos al comercio se examinaron dentro del punto IV del programa: “El comercio y el medio ambiente en relación con los productos y servicios forestales”. Basándose en este examen, el GIB recomendó varias propuestas de acción sobre cuestiones relativas al acceso a los mercados, la competitividad relativa de los productos forestales, las especies menos utilizadas, la certificación y el etiquetado, la internacionalización completa de los costos y la transparencia de los mercados (véase E/CN.17/1997/12). Las esferas en las que se alcanzó el consenso se referían a las siguientes propuestas de acción:

- a) Mejorar el acceso a los mercados:
 - Reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios;
 - Alentar al sector privado y a los propietarios de los bosques a que fomenten la ordenación sostenible de éstos;
 - Velar por que las políticas comerciales tomen en consideración los derechos comunitarios;
- b) Mejorar la competitividad relativa de los productos forestales, entre otras cosas, reuniendo más información y apoyando los procesos con base en la comunidad;
- c) Fomentar el uso de las especies menos utilizadas, cuando sea consecuente con el ordenamiento sostenible de los bosques;
- d) Certificación y etiquetado:
 - Velar por que estos sistemas no constituyan una restricción encubierta a la comercialización;
 - Aumentar la capacidad de evaluación de los países en desarrollo en relación con la certificación voluntaria;

- Apoyar conceptos relativos a la certificación tales como: acceso abierto y no discriminación, credibilidad, eliminación del engaño, eficacia en función de los costos, participación de todas las partes interesadas, ordenación sostenible de los bosques y transparencia;
- Seguir estudiando una serie de temas, incluidos la eficacia en la promoción de la ordenación sostenible de los bosques, la relación entre criterios y marcos indicadores y certificación, la equivalencia y el reconocimiento mutuo y el papel del gobierno;

e) Examinar los medios de establecer la internalización completa de los costos de los productos de madera y los sucedáneos no madereros;

f) Ampliar la labor en lo referente a la transparencia de los mercados para el comercio de productos forestales.

6. No obstante, hubo una serie de opciones para la adopción de medidas en las que el GIB no pudo lograr un consenso, entre ellas:

a) Posible acuerdo con respecto a los temas relacionados con el comercio internacional no discriminatorio de productos forestales procedentes de bosques de todo tipo;

b) Relación entre las obligaciones contraídas en virtud de convenios internacionales y las medidas nacionales, incluidas las medidas impuestas por las jurisdicciones subnacionales.

7. Basándose en los progresos realizados por el GIB, el FIB debatió asuntos relacionados con el comercio en el marco de los elementos de programa I.a (Promover y facilitar la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques), I.b (Examen de los progresos que se logren en la aplicación) y II.b (Cuestiones pendientes y otras cuestiones: comercio y medio ambiente). Se acordaron las siguientes propuestas de acción del FIB (véase el documento E/CN.17/2000/14, secc. II, anexo, párrs. 41 y 42):

a) Colaborar con miras a lograr que el comercio de productos y servicios forestales leñosos y no leñosos tenga su origen en bosques ordenados de manera sostenible;

b) Seguir colaborando a fin de establecer sistemas voluntarios de certificación o etiquetado con miras a lograr su compatibilidad a nivel internacional;

c) Llevar a cabo análisis de la internalización del costo total;

d) Analizar las consecuencias ambientales para el ciclo biológico completo de los productos forestales;

e) Mejorar la transparencia de los mercados;

f) Promover la cooperación internacional a fin de reducir el comercio ilegal de productos forestales leñosos y no leñosos;

g) Elaborar estrategias de ordenación sostenible de los bosques desde una perspectiva de largo plazo;

h) Reconocer la especial importancia de las importaciones de productos forestales para los países con una cubierta forestal reducida y ecosistemas forestales vulnerables, y para los pequeños Estados insulares en desarrollo.

8. El FIB no pudo llegar a un consenso acerca de:

a) La referencia a la Organización Mundial del Comercio como una de las partes a las que se instó para que siguieran colaborando a fin de establecer unos sistemas voluntarios de certificación o etiquetado;

b) El apoyo a los ininterrumpidos esfuerzos encaminados a liberalizar el comercio, prestando especial atención a la eliminación de las restricciones comerciales existentes y nuevas que limitan el acceso a los mercados, especialmente de los productos forestales con valor añadido.

9. Los países y las partes pertinentes han puesto en práctica en distinta medida estas propuestas de acción del GIB/FIB. A diferencia de las propuestas más definitivas, como las relativas a los programas en materia de bosques naturales y a los criterios e indicadores, en las propuestas de acción sobre el comercio y el medio ambiente con respecto a los productos y servicios forestales es más difícil fijar objetivos y plazos de ejecución. En consecuencia, la puesta en práctica de estas propuestas va a ser probablemente más orientada al proceso que prescriptiva. No obstante, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques seguirá haciendo hincapié en la ejecución efectiva de estas propuestas en el marco de su plan de acción. Algunas de las medidas sobre las que el GIB y el FIB no pudieron llegar a un consenso pueden haber sido superadas por los acontecimientos que se han

producido en los últimos años. Sin embargo, aún cabe la posibilidad de que el Foro estudie las medidas propuestas que todavía son pertinentes.

B. Tendencias mundiales del comercio y los recursos forestales

10. La producción mundial y el comercio internacional de productos forestales han seguido ampliándose de manera significativa. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la producción mundial de rollizos aumentó de 3.250 millones de metros cúbicos en 1996 a 3.380 millones en 2000, más de la mitad de los cuales se utilizaron como leña, especialmente en países en desarrollo. La producción mundial de rollizos industriales aumentó de 1.500 millones de metros cúbicos a 1.515 millones durante el mismo período, el 60% de los cuales fue aserrado o convertido en trozas para chapas de madera y el resto fue convertido en pulpa o destinado a otros usos. El valor mundial de las exportaciones de productos forestales primarios (trozas, madera aserrada, tableros, pulpa y papel) aumentó de 134.570 millones de dólares en 1996 a 141.560 millones en 1999, la mayor parte de los cuales (casi dos tercios en 2000) procedían de la pulpa y los productos de papel. El comercio mundial de productos secundarios elaborados derivados de la madera ha crecido con mayor rapidez que el de productos primarios, incrementándose casi un 25%, de unos 32.000 millones de dólares en 1996 a casi 40.000 millones en 2000. Aunque no se cuenta con estadísticas comerciales suficientemente elaboradas de los productos forestales no derivados de la madera, su importancia se refleja en el valor del comercio de los productos de bambú y de rota calculado en 1.500 millones de dólares anuales.

11. El comercio internacional de productos forestales, aunque se está expandiendo, sigue constituyendo una parte relativamente pequeña de la producción mundial. Aproximadamente una cuarta parte de los tableros y productos de papel derivados de la madera y una quinta parte de la madera aserrada y la pulpa de madera se comercializan internacionalmente, aunque sólo el 7% de la producción de rollizos industriales se comercializa en la actualidad. El comercio todavía está dominado por un reducido número de países, la mayoría de ellos desarrollados, aunque algunos países en desarrollo están ejerciendo influencia en determinados segmentos del comercio internacional. La proporción de productos

secundarios elaborados derivados de la madera en el comercio internacional mundial de productos forestales también se ha incrementado, especialmente por lo que respecta a los países en desarrollo. El comercio sigue concentrado en las tres principales regiones de la Cuenca del Pacífico, América del Norte y Europa, en las que el Japón, los Estados Unidos de América, el Canadá y la Unión Europea siguen siendo los mayores mercados. No obstante, China se ha convertido en los últimos años en un importador importante de materias primas y un exportador cada vez mayor de productos acabados. Al mismo tiempo, está aumentando rápidamente el consumo interno de productos derivados de la madera en los países en desarrollo. Se prevé que seguirá aumentando la producción forestal en plantaciones, compensándose de esta forma la reducción anticipada de productos forestales tropicales disponibles en los mercados internacionales. Es probable que la proporción de productos forestales procedentes de plantaciones siga aumentando en relación con los procedentes de bosques naturales.

C. Situación actual y evaluación de los acontecimientos relativos al comercio de productos y servicios forestales

Acceso a los mercados

12. En los últimos años, el comercio internacional de productos forestales se ha beneficiado de las disposiciones adoptadas en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, que garantizaron mayores reducciones de la mayor parte de los aranceles que gravaban los productos forestales, redujeron la incertidumbre mediante la consolidación de los aranceles en la mayoría de los mercados y redujeron el grado de progresividad arancelaria. Sin embargo, el uso continuado de obstáculos, especialmente no arancelarios, que tienen como objetivo, entre otros, alentar la elaboración interna, fomentar los productos procedentes de bosques ordenados de manera sostenible y restringir las importaciones de productos forestales producidos de manera ilegal o no sostenible, ha dificultado el acceso de muchos productos forestales a los mercados. Además, en el contexto del proceso del GIB/FIB, todavía no se ha llegado a un consenso con respecto a algunas cuestiones importantes, incluida la eliminación de medidas unilaterales que sean incompatibles con los acuerdos internacionales; la eliminación de prohibiciones y boicotes unilaterales incompatibles con las normas del sistema

comercial internacional, como se pide en el principio 14 de los Principios relativos a los bosques; una mayor transparencia de los mercados para mejorar el acceso a éstos de los productos y servicios forestales, incluidos los procedentes de bosques ordenados de manera sostenible; y la eliminación de las restricciones comerciales que limitan el acceso a los mercados, especialmente a los productos forestales con valor añadido.

13. El fomento del comercio de productos y servicios forestales procedentes de bosques ordenados de manera sostenible es fundamental para lograr que el comercio y la ordenación forestal sostenible se apoyen mutuamente. Así pues, hay que otorgar prioridad a las medidas adecuadas y factibles para lograr el completo acceso de estos productos y servicios a los mercados, teniendo en cuenta al mismo tiempo la preocupación de los países en desarrollo por las consecuencias que esto tendría sobre sus exportaciones de productos procedentes de bosques que todavía no son objeto de ordenación sostenible. A partir de los resultados de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Doha del 9 al 13 de noviembre de 2001, es probable que las posibilidades de seguir mejorando el sistema comercial multilateral tengan un efecto saludable sobre el comercio de productos y servicios procedentes de los bosques si se concentran mayores esfuerzos en reducir los aranceles que gravan los productos forestales elaborados y de mayor valor y se eliminan los actuales obstáculos no arancelarios sobre los productos forestales.

Competitividad relativa de los productos forestales

14. La competitividad de los productos forestales en relación con los productos rivales y los sucedáneos no leñosos viene determinada por factores técnicos, de especificación, de abastecimiento y relativos al costo y el precio. A pesar de ser naturales y renovables, así como de necesitar menos energía para su producción, los productos forestales están cada vez más sometidos a exigencias de sostenibilidad y certificación que no necesariamente se aplican a algunos de los productos rivales que son no renovables, no biodegradables y menos inocuos para el medio ambiente. Los competidores de los productos forestales, especialmente las industrias del acero y el plástico, utilizan comparaciones simplificadas para promocionar de manera agresiva sus productos rivales de la madera. Es necesario llevar a cabo estudios globales basados en el análisis del ciclo

biológico para comunicar los auténticos efectos ambientales y sociales de los productos alternativos. Es posible que el costo de cumplir las exigencias de sostenibilidad y certificación afecte a la competitividad del precio de los productos forestales con respecto a los productos rivales. La sustitución para algunos usos de productos procedentes de bosques tropicales por productos procedentes de bosques de zonas templadas también se ha dado como resultado del progreso tecnológico y del desarrollo de los productos, unido a la estabilidad del abastecimiento y a la competitividad del precio de los productos procedentes de bosques de zonas templadas. En el contexto del proceso del GIB/FIB, se han recomendado propuestas de acción relativas a la reunión de información y a la realización de estudios sobre la posible competencia entre la madera y los sucedáneos no leñosos, así como al apoyo a los países en desarrollo en su esfuerzos por aumentar la productividad y la eficiencia de las actividades de transformación secundaria. Se necesitan medidas adecuadas para salvaguardar e incrementar la competitividad de los productos forestales y para lograr que las medidas tomadas para cumplir las exigencias de sostenibilidad y certificación no afecten a la competitividad de su precio. El FIB recomendó igualmente que se siguieran analizando las consecuencias ambientales para el ciclo biológico completo de los productos forestales y de sus sucedáneos. Se han obtenido algunos resultados muy positivos de este tipo de análisis para ciertos productos leñosos, lo que parece indicar que podrían utilizarse para promocionar estos productos en el mercado. Sin embargo, los productores y exportadores de productos forestales, que hacen frente ya a las dificultades derivadas de la ordenación sostenible de los bosques y la certificación, podrían considerar esto como una nueva exigencia.

Especies menos utilizadas

15. A pesar de que se ha pedido que se intensifiquen las actividades para promocionar en los mercados nacionales e internacionales las especies menos utilizadas, los progresos reales conseguidos al respecto son todavía escasos. Además de facilitar el desarrollo y la adaptación de las tecnologías, incluido el conocimiento tradicional relativo a los bosques, se necesita trabajar más en el desarrollo de los productos y en la promoción y comercialización de las especies menos utilizadas. La certificación ha resultado ser un instrumento para ayudar a algunos productores de las zonas tropicales a promocionar estas especies.

Certificación y etiquetado

16. Los sistemas voluntarios de certificación de la ordenación forestal y de etiquetado de los productos forestales, como instrumentos de mercado para fomentar la ordenación sostenible de los bosques per se y para promocionar el comercio de productos forestales procedentes de recursos ordenados de manera sostenible, han avanzado notablemente en los últimos años. Actualmente, se calcula que hay 118 millones de hectáreas de bosques certificados, en comparación con 5 millones de hectáreas en 1998. Más del 97% de los bosques certificados, es decir, 114,85 millones de hectáreas, está situado en países de clima templado. Se calcula que los bosques certificados en países tropicales ocupan actualmente sólo 3,15 millones de hectáreas, lo que supone menos del 0,2% de los 1.700 millones de hectáreas de bosques tropicales naturales existentes y menos del 3% de la superficie total de bosques certificados actualmente. Esto muestra claramente la tendencia de que la certificación y el etiquetado están avanzando, sobre todo en los países desarrollados, y que los países tropicales y en desarrollo se están quedando atrás. Por tanto, es necesario apoyar la labor de los países en desarrollo que quieren participar en los sistemas voluntarios de certificación y etiquetado para que sus productos forestales tengan más aceptación en los mercados. Esto es igualmente válido para los pequeños y medianos propietarios de bosques y empresas de los países desarrollados y en desarrollo.

17. A pesar de los progresos alcanzados en materia de certificación y etiquetado, todavía no se ha afirmado de manera concluyente que sean realmente eficaces para fomentar la ordenación sostenible de los bosques y el comercio conexo. La falta de seguridad de que se garanticen primas en los mercados internacionales para los productos forestales certificados y etiquetados pone de relieve la preocupación sobre si la certificación y el etiquetado proporcionarán los incentivos comerciales y mercantiles necesarios para conseguir la ordenación sostenible de los bosques y cubrir los costos que esto conlleva. Todavía no se han abordado de manera adecuada otros problemas relativos a la proliferación de iniciativas, la credibilidad de los esquemas, la compatibilidad con la OMC y las normas comerciales internacionales, la transparencia, la no discriminación, los costos y la viabilidad económica, los efectos sobre los mercados y la necesidad de fomentar la capacidad. Se están llevando a cabo actividades para mejorar la comparabilidad de los sistemas internacionales de certifica-

ción y etiquetado mediante el estudio de las posibilidades y los requisitos de un marco y criterios para identificar los sistemas verosímiles y aceptados, probablemente partiendo de la base del reconocimiento mutuo.

Valoración de los productos y servicios forestales e internalización completa de los costos

18. Se ha subrayado la conveniencia de conseguir que los productos y servicios forestales y sus sucedáneos sean valorados de manera adecuada mediante la internalización total de los costos, ya que esto puede contribuir a la larga a generar corrientes financieras para la ordenación sostenible de los bosques. En el contexto del proceso del GIB/FIB, se recomendó que se realizaran análisis de las consecuencias que tendría la internalización total de los costos sobre la ordenación forestal y el desarrollo económico y que se aplicaran estrategias de internalización total de los costos a los productos y servicios forestales y sus sucedáneos. Las dificultades prácticas que conlleva la valoración de los productos y servicios basados en los bosques se deben a las limitaciones mercantiles y normativas que no permiten internalizar los costos y beneficios de la producción no negociable. Esto debe ser abordado en los planos local, nacional, regional e internacional. En el plano internacional, se están elaborando normas y procedimientos relativos a los beneficios por la retención del carbono en el marco del mecanismo para un desarrollo no contaminante y la aplicación conjunta del Protocolo de Kyoto⁹ a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁰. Se ha puesto en marcha recientemente el programa operativo sobre ordenación integrada del ecosistema del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, como un mecanismo de compensación para obtener beneficios ambientales mundiales, y es probable que abarque varias actividades forestales. Se prevé que la elaboración de normas internacionales o de un marco para el comercio de los beneficios de compensación ambiental basados en los bosques desempeñe un papel muy importante en un futuro próximo. Sería conveniente que continuara la labor de desarrollo normativo relativa a la valoración de productos y servicios basados en los bosques, incluida la búsqueda de mecanismos para aplicar enfoques nuevos estratégicos y generales que abarquen todos los beneficios basados en los bosques, haciendo hincapié en aquellos beneficios para los que se dan las condiciones previas necesarias, como los derechos de

tenencia, la existencia de mercados potenciales y la posibilidad de verificación.

Transparencia de los mercados

19. Se ha reconocido el papel de la transparencia de los mercados en las relaciones de apoyo mutuo entre el comercio y la ordenación sostenible de los recursos. Es particularmente útil contar con un mejor nivel de información para encarar los problemas relacionados con el comercio ilícito, la fijación de precios de transferencia y otras distorsiones del mercado. En el contexto del proceso del GIB/FIB se ha exhortado a todas las partes interesadas a que tomen medidas para aumentar la transparencia de los mercados, teniendo en cuenta la función del sector privado. El aumento de la transparencia de los mercados ha cobrado más importancia dada la creciente atención que se presta a los problemas de la tala y el comercio ilícitos de productos forestales, así como los desafíos de promover el comercio de productos forestales con valor añadido.

Comercio ilícito

20. Si bien el problema del comercio ilícito de productos forestales se planteó por primera vez en el Grupo Intergubernamental sobre los Bosques, en los últimos años el tema ha venido interesando cada vez más a los países y las partes interesadas. Se han reconocido ampliamente los perjuicios que ocasiona el comercio ilícito de productos forestales, incluidos los recursos biológicos relacionados con los bosques, que se han vinculado a los problemas de la tala ilícita y las actividades para hacer cumplir las leyes forestales, y sus repercusiones negativas sobre la labor encaminada a la ordenación sostenible de los bosques, sobre el comercio internacional de productos forestales y sobre los ingresos de los gobiernos. Así y todo, el nivel de efectividad de los esfuerzos por controlar y reducir el comercio ilícito sigue siendo sumamente inadecuado. La desarticulación de las diversas prácticas de tala ilícita de las actividades comerciales ilícitas, como el contrabando, el comercio ilícito, la fijación de precios y la clasificación ilícitas, el comercio no documentado y el comercio ilícito de especies forestales incluidas en los apéndices de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres¹¹, pese a que están inextricablemente relacionadas, podría ser el primer paso lógico para desenmarañar esas cuestiones complejas.

21. E problema puede resolverse adoptando medidas adecuadas a los niveles nacional e internacional encaminadas a lograr que la aplicación, el control y la supervisión sean más estrictos; reducir y eliminar los incentivos a las prácticas ilícitas elevando los costos y los riesgos de esas prácticas; limitar e impedir el acceso a los mercados de los productos forestales comercializados ilícitamente; aplicar la verificación por terceros de la legalidad de las corrientes de productos forestales; y aumentar la cooperación y coordinación internacionales con la participación de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, la Organización Mundial de Aduanas y la Interpol. Los países importadores han tratado de encarar la cuestión del comercio ilícito mediante leyes y medidas normativas, como la declaración por parte del Japón de que no importaría trozas taladas ilícitamente, en especial maderas tropicales duras; la decisión del Parlamento de Dinamarca de restringir el uso de maderas tropicales por parte de instituciones públicas en favor de maderas producidas legalmente y de manera sostenible; y la política del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que obliga a sus departamentos a comprar madera que reconocidamente procedan de recursos ordenados de manera sostenible. Aún no se ha evaluado de modo concluyente la efectividad de esas iniciativas para impedir por ley la importación y el uso de productos forestales comercializados de manera ilícita ni sus consecuencias para el comercio no discriminatorio de productos forestales.

Comercio de especies amenazadas

22. En el pasado han sido polémicos los intentos por parte de países que no son de distribución natural de incluir especies de árboles de importancia comercial en los apéndices de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. Con todo, no se aprobó ninguna conclusión ni propuesta de acción concreta sobre la cuestión durante el proceso del GIB/FIB. Hasta el momento se han incluido unas 15 especies madereras en los apéndices de la Convención y las especies de árboles figuran en todos los apéndices. Para dirimir la polémica, la Convención estableció un Grupo de Trabajo sobre las maderas encargado de analizar los problemas técnicos relacionados con la inclusión de especies madereras en los apéndices de la Convención. Tras las notificaciones recientes por parte de diversos países sobre la inclusión de la *Swietenia macrophylla*, y las especies *Cedrela* y *Gonystylus* en el apéndice III de la Convención, se ha

renovado el interés con respecto a los efectos de esas inclusiones sobre el comercio internacional de productos forestales. La Convención estableció el Grupo de Trabajo sobre caoba para analizar la situación, la explotación, la ordenación y el comercio de la caoba de hojas grandes en el área de distribución así como para examinar la eficacia de las listas del apéndice III, evaluar la gestión de la información, estudiar las medidas que permitan ampliar el ámbito de las listas del apéndice III y examinar las cuestiones relacionadas con el comercio ilícito e ilícito.

23. Se reconoce plenamente la necesidad genuina de controlar el comercio de especies amenazadas por conducto de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. La dificultad fundamental radica en garantizar que las especies madereras de importancia comercial se incluyan en los apéndices de la Convención siempre y cuando cumplan los criterios científicos. En ese sentido, la Convención está revisando los criterios para la incorporación de especies en las listas de sus apéndices.

Políticas de contratación pública

24. Cada vez se están utilizando más las políticas de contratación pública como un posible medio de promover la ordenación sostenible de los bosques. En los decenios anteriores, diversos gobiernos locales de algunos países importadores restringieron o prohibieron el uso de maderas tropicales en proyectos públicos, o exigieron que el producto estuviese certificado. Como ya se señaló, el Parlamento de Dinamarca adoptó recientemente la decisión de restringir el uso de maderas tropicales por parte de instituciones públicas en favor de maderas producidas lícitamente y de manera sostenible; y el Gobierno del Reino Unido ha puesto en práctica una política que obliga a sus departamentos a comprar maderas que reconocidamente procedan de recursos ordenados de manera sostenible. El Comité de Contratos de la ciudad de Nueva York también está examinando un proyecto de ley encaminado a dar preferencia a las maderas certificadas.

25. El Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio¹² parece dar suficiente margen para las políticas de contratación pública encaminadas a adquirir productos forestales procedentes de recursos ordenados de manera sostenible, siempre que las políticas no se refieran expresamente a productos de determinados países. Esto se atribuye a las excepciones que figuran en el acuerdo y a su índole

multilateral, en el sentido de que sus miembros son solamente países que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Con todo, deberían examinarse las consecuencias de esas políticas, en particular en el marco del principio 12 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el principio 14 relativo a los bosques, así como para la labor encaminada a promover la ordenación sostenible de los bosques, en especial en los países en desarrollo.

Obligaciones y acuerdos internacionales

26. El resultado de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Doha en 2001 es un buen augurio para el futuro del sistema de comercio multilateral establecido por la Organización Mundial del Comercio, a pesar de la actual desaceleración económica mundial. Conforme a su programa de trabajo aprobado, la Organización Mundial del Comercio ha acordado, entre otras cosas, celebrar negociaciones sobre el acceso al mercado para productos no agrícolas con miras a reducir o, según proceda, eliminar aranceles, e incluso reducir o eliminar las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular a productos de exportación que interesan a los países en desarrollo. En el caso de los productos forestales, la mayoría de los aranceles aplicables a los productos primarios ya se encuentran a niveles bajos o nulos. Por consiguiente para que la nueva ronda de negociaciones tenga efectos saludables sobre el comercio de servicios y productos forestales, debería hacer hincapié en la reducción o eliminación de los aranceles a productos procesados y de gran valor, incluso de las crestas arancelarias y de la progresividad arancelaria, conjuntamente con la eliminación de los obstáculos no arancelarios existentes. También cabría examinar el efecto de una mayor liberalización del comercio y la mundialización en relación con los productos y servicios forestales sobre la ordenación sostenible de los bosques y el medio ambiente.

27. En cuanto al comercio y el medio ambiente, la Organización Mundial del Comercio ha convenido en celebrar negociaciones sobre la relación entre sus normas y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente¹³, los procedimientos para el intercambio periódico de información entre las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y los comités pertinentes

de la Organización Mundial del Comercio, y la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ambientales. Se han dado instrucciones al Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio para que preste atención a los efectos de las medidas ambientales sobre el acceso a los mercados, en especial en relación con los países en desarrollo, las disposiciones pertinentes del Acuerdo relativo a los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio¹², y los requisitos de etiquetado para fines ambientales. El rumbo que tomen las deliberaciones sobre esos elementos del programa de trabajo de la Organización Mundial del Comercio y sus resultados repercutirán de alguna manera en la labor del Foro al aumentar la relación de apoyo mutuo entre el comercio y la ordenación sostenible de los bosques. Por consiguiente, el Foro debe aprovechar esa oportunidad para prestar un asesoramiento adecuado y formular recomendaciones a la Organización Mundial del Comercio con respecto a la aplicación de los elementos de su programa de trabajo que son pertinentes al comercio internacional de productos y servicios forestales.

28. En el año 2000 se realizó una evaluación integral de los progresos en la consecución del Objetivo para el año 2000 de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales. El objetivo recoge el compromiso de todos los miembros productores y consumidores de lograr, mediante la colaboración internacional y la ejecución de programas y políticas nacionales, la ordenación sostenible de los bosques tropicales y el comercio de maderas tropicales procedentes de fuentes sostenibles para el año 2000. La principal conclusión de la evaluación fue que se habían logrado avances alentadores, en particular en la esfera de la reforma de las políticas y las leyes. Así y todo, persisten problemas en cuanto a la plena aplicación, entre otras cosas, con respecto a la tala y la explotación ilícitas, la aplicación y el cumplimiento de las normas y directrices, el aprovechamiento sostenible de los bosques y la reducción de los efectos de la tala. Tras la evaluación, los miembros productores y consumidores de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales reafirmaron su firme decisión de lograr lo más rápidamente posible el Objetivo para el año 2000 de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales en lo tocante a las exportaciones de maderas tropicales y productos madereros producidos de manera sostenible.

III. Vínculos y relaciones del comercio con los elementos en los que centrará su atención el Foro en su segundo período de sesiones

29. De conformidad con su programa de trabajo plurianual el Foro ha decidido que en su segundo período de sesiones se examinarán los elementos siguientes:

- a) Lucha contra la deforestación y la degradación forestal;
- b) Conservación forestal y protección de tipos singulares de bosques y ecosistemas delicados;
- c) Estrategias de rehabilitación y conservación para los países con cubiertas forestales reducidas;
- d) Rehabilitación y regeneración de tierras degradadas y promoción de los bosques naturales y plantados;
- e) Conceptos, terminología y definiciones.

30. El vínculo y la relación entre el comercio internacional y la ordenación sostenible de los bosques deberá considerarse en el contexto de la consecución de los tres objetivos interrelacionados mencionados en el párrafo 2 *supra*. Además, deberá hacerse referencia a los principios pertinentes de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y los principios relativos a los bosques señalados en el mencionado párrafo y, en particular, al principio 12 de la Declaración de Río y al apartado a) del principio 9 y los apartados d) y e) del principio 13 relacionados con los bosques. Es imprescindible que el comercio internacional de servicios y productos forestales se lleve a cabo de manera que apoye la ordenación sostenible de los bosques, y que el comercio internacional y la ordenación sostenible de los bosques se apoyen mutuamente a fin de generar sinergia en pro del desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, deberá promoverse y facilitarse el comercio internacional de servicios y productos forestales, en particular los derivados de recursos forestales ordenados de manera sostenible.

31. Los efectos de la tendencia expansionista del comercio internacional de productos forestales sobre el estado de los bosques del mundo, que durante siglos han sido explotados hasta el agotamiento, degradados y destruidos, son un tema de importancia y pertinencia fundamentales para el Foro. Aunque el volumen del comercio mundial de productos forestales está aumen-

tando, sigue siendo relativamente pequeño en comparación con el volumen de la producción mundial. Como tal, aún puede considerarse que el comercio tiene un efecto menor sobre los bosques del mundo si se compara con las principales causas de la deforestación y el agotamiento y la degradación de los bosques dentro y fuera del sector forestal, como la pobreza, las políticas de explotación de la tierra y la energía. Sin embargo, puesto que se prevé que la demanda de productos forestales aumente incluso más, simultáneamente con el continuo crecimiento de la población del mundo, es imprescindible garantizar que el comercio internacional no se vincule cada vez más a los problemas de la explotación excesiva de los recursos forestales, la erosión de la diversidad biológica de los bosques, el agotamiento de los recursos, la violación de las leyes forestales, y la tala y el comercio ilícitos. Por consiguiente, es esencial que el comercio internacional de productos forestales no se realice ni se promueva en una forma que contribuya a la deforestación y a la degradación forestal, sino de modo que respalde la ordenación sostenible de los bosques y los esfuerzos encaminados a conservar, proteger, rehabilitar y restablecer los ecosistemas y bosques del mundo.

IV. Propuestas que examinará el Foro en su segundo período de sesiones

32. En el mandato general del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques se ha atribuido la debida importancia al comercio, que se ha incluido en el programa de trabajo plurianual del Foro como uno de los temas comunes que se examinarán en cada uno de sus períodos de sesiones futuros, así como en su plan de acción, que también se examinará en cada uno de sus períodos de sesiones. Además, el comercio será el principal de los aspectos económicos de los bosques en los que el Foro centrará su atención en su tercer período de sesiones. En vista de estas disposiciones, el Foro tendrá la oportunidad de deliberar sobre las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo sostenible de los bosques de manera integral y de aprovechar los avances logrados desde la celebración de la Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el proceso del GIB/FIB. En ese sentido, el Foro tal vez desee examinar su labor sobre comercio y ordenación sostenible de los bosques de conformidad con lo dispuesto en su mandato del modo siguiente:

a) Aplicación del plan de acción:

En esta categoría, el Foro tal vez examine en cada uno de sus períodos de sesiones futuros el grado de aplicación efectiva, en el contexto de su plan de acción, de las propuestas de acción adoptadas por el GIB/FIB relacionadas con el comercio y la ordenación sostenible de los bosques. Sobre la base de su labor de supervisión y evaluación, el Foro tal vez formule recomendaciones sobre cómo podrían aplicarse esas propuestas más eficazmente. La labor del Foro en esta esfera deberá centrarse en la aplicación de las propuestas de acción concretas del GIB/FIB relacionadas con el acceso al mercado, la competitividad relativa, las especies menos utilizadas, la certificación y/o el etiquetado, la internalización total de los costos, la transparencia de los mercados, el comercio ilícito, el comercio de servicios y productos madereros y sucedáneos no leñosos procedentes de bosques ordenados de manera sostenible, el análisis del ciclo de vida de los efectos ambientales de los productos forestales y sucedáneos, las perspectivas a largo plazo de las estrategias para la ordenación sostenible de los bosques, y la importancia especial de las importaciones de productos forestales para países con una cubierta forestal reducida y ecosistemas débiles y para los pequeños países insulares en desarrollo. Se deberá hacer hincapié en determinar los factores que limitan o impiden la plena aplicación de esas propuestas de acción con miras a formular medidas apropiadas para superar los obstáculos. Los resultados del examen de esta categoría de trabajo por parte del Foro facilitarán también sus deliberaciones sobre cuestiones relacionadas con el comercio como tema común y como uno de los aspectos económicos de los bosques;

b) El comercio como tema común:

En esta categoría, el Foro tal vez examine las novedades con respecto al comercio de servicios y productos forestales y analice cuestiones concretas sobre el comercio con miras a someterlos a un examen sustantivo en cada uno de sus períodos de sesiones futuros. Esas novedades y cuestiones podrían abarcar i) las últimas novedades con respecto a las propuestas de acción concretas del GIB/FIB incluidas en el plan de acción mencionado en la categoría a) *supra*, ii) las nuevas cuestiones mencionadas en la sección II.C de la presente nota y iii) otras cuestiones o asuntos que el Foro considere pertinentes. Algunas de las novedades y cuestiones conexas son:

- Los esfuerzos realizados por los países para reducir o, según proceda, eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio de servicios y productos forestales, en particular en el contexto de las negociaciones previstas en el programa de trabajo de la Organización Mundial del Comercio aprobado en Doha en 2001 durante su Conferencia Ministerial, haciendo hincapié en los obstáculos no arancelarios y en los aranceles a productos procesados y de elevado valor;
 - La promoción del comercio de servicios y productos forestales procedentes de bosques ordenados de manera sostenible y sus consecuencias para el comercio de productos y servicios procedentes de bosques aún no ordenados de manera sostenible;
 - El examen del nivel actual de competitividad de los productos forestales frente a los productos y sucedáneos no leñosos en cuanto al cumplimiento de los requisitos para la ordenación sostenible de los bosques, la certificación, el análisis del ciclo de vida y el cumplimiento de la ley;
 - La promoción de la cooperación para la certificación y el etiquetado, haciendo hincapié en apoyar a los países en desarrollo que desean participar en la certificación y el etiquetado a título voluntario para aumentar la aceptación comercial de sus productos forestales, y en los esfuerzos que se están realizando para aumentar la comparabilidad de los planes internacionales de certificación y etiquetado;
 - El análisis de las limitaciones y dificultades en cuanto a aumentar el valor de los servicios y productos forestales y el logro de la internalización total de los costos, y el aprovechamiento de nuevas oportunidades relacionadas con los beneficios de la retención del carbono;
 - El aumento de la transparencia del mercado ante problemas como la tala ilícita, el comercio ilícito de productos forestales y la promoción del comercio de productos forestales de valor añadido;
 - El aumento de la eficacia de los esfuerzos encaminados a combatir y reducir el comercio ilícito de productos forestales mediante la aplicación de medidas en el plano nacional y la cooperación internacional;
 - El efecto sobre el comercio internacional de productos forestales de la inclusión de especies madereras significativas desde el punto de vista comercial en los apéndices de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres;
 - Las consecuencias de las políticas de contratación pública para el comercio internacional de productos forestales y los esfuerzos encaminados a promover la ordenación sostenible de los bosques, en especial en países en desarrollo;
- c) El comercio como uno de los aspectos económicos de los bosques:**
- En esta categoría, el Foro, durante su tercer período de sesiones en 2003, examinará el comercio como uno de los principales aspectos económicos de los bosques. Para facilitar ese examen, se elaborará un informe del Secretario General sobre los elementos pertinentes, en el que, entre otras cosas, se destacará el papel que en general desempeña el comercio de servicios y productos forestales en la optimización de las funciones económicas de los bosques con miras a apoyar plenamente la ordenación sostenible de los bosques, y se analizarán cuestiones conexas, como la viabilidad económica de la ordenación sostenible de los bosques y las repercusiones de una mayor liberalización del comercio y la mundialización en relación con los servicios y productos forestales sobre la ordenación sostenible de los bosques.
33. Al determinar su plan de trabajo sobre el comercio y la ordenación sostenible de los bosques, el Foro tal vez desee tener plenamente en cuenta la necesidad prioritaria de velar por la aplicación plena y efectiva de las propuestas de acción del GIB/FIB en materia de comercio y medio ambiente en relación con los servicios y productos forestales.

Notas

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

² *Ibíd.*, resolución 1/1, párr. 6.

³ *Ibíd.*, resolución 1/2, anexo.

⁴ *Ibíd.*, resolución 1/2, anexo, apartado o) del párrafo 15.

⁵ *Ibíd.*, párr. 20.

⁶ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I.

⁷ *Ibíd.*, anexo II.

⁸ *Ibíd.*, anexo III.

⁹ FCCC/CP/1997/7/Add.1, decisión 1/CP.3, anexo.

¹⁰ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

¹¹ *Ibíd.*, vol. 993, No. 14537.

¹² Véanse Instrumentos jurídicos que contienen los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, hechos en Marrakech el 15 de abril de 1994 (publicación de la secretaría del GATT, número de venta: GATT/1994-7).

¹³ En ese sentido se acordó que el ámbito de las negociaciones se limitaría a la aplicabilidad de las normas existentes de la Organización Mundial del Comercio que subsisten entre las partes en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente de que se trate, y que las negociaciones se realizarán sin perjuicio de los derechos que confiere la Organización Mundial del Comercio a cualquier miembro que no sea parte del acuerdo multilateral sobre el medio ambiente de que se trate.